

Sonderdruck aus:

# Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Hubert Heinelt

Chancen und Bedingungen arbeitsmarktpolitischer  
Regulierung am Beispiel ausgewählter  
Arbeitsamtsbezirke

## **Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)**

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

### *Hinweise für Autorinnen und Autoren*

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin  
Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D.  
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung  
90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104  
zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter [http://doku.iab.de/mittab/hinweise\\_mittab.pdf](http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf). Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: [ursula.wagner@iab.de](mailto:ursula.wagner@iab.de)).

### **Herausgeber**

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)  
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB  
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim  
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover  
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit  
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin  
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.  
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau  
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit  
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

### **Begründer und frühere Mitherausgeber**

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

### **Redaktion**

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB),  
90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: [ulrike.kress@iab.de](mailto:ulrike.kress@iab.de); (09 11) 1 79 30 16,  
E-Mail: [gerd.peters@iab.de](mailto:gerd.peters@iab.de); (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: [ursula.wagner@iab.de](mailto:ursula.wagner@iab.de); Telefax (09 11) 1 79 59 99.

### **Rechte**

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

### **Herstellung**

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

### **Verlag**

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0;  
Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: [waltraud.metzger@kohlhammer.de](mailto:waltraud.metzger@kohlhammer.de), Postscheckkonto Stuttgart 163 30.  
Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309.  
ISSN 0340-3254

### **Bezugsbedingungen**

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

### **Zitierweise:**

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)  
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)  
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

**Internet:** <http://www.iab.de>

# Chancen und Bedingungen arbeitsmarktpolitischer Regulierung am Beispiel ausgewählter Arbeitsamtsbezirke

## Zur Bedeutung der Kommunen beim Einsatz von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)

Hubert Heinelt, Hannover\*)

Die Fragestellung des Beitrages ist zunächst darauf gerichtet, wer mit welchem Effekt auf den Einsatz von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen einwirkt (Teil 2). Dies impliziert, daß unter Regulierung – oder Steuerung – ein Prozeß verstanden wird, an dem unterschiedliche Politikebenen und Akteure beteiligt sind. Im weiteren wird anhand von acht ausgewählten Arbeitsamtsbezirken darauf eingegangen, wie unterschiedlich sich der Einsatz von ABM zeitlich entwickelt hat, welche Personengruppen an ABM partizipiert haben und in welchen Tätigkeitsfeldern ABM eingesetzt wurden, welche Träger sich an der Durchführung von ABM jeweils beteiligt haben (Teil 3). Schließlich wird untersucht, welche Bedeutung dem Verhalten von Kommunen als arbeitsmarktpolitischen Akteuren zukommt (Teil 4). Begonnen wird mit einer Betrachtung der potentiellen Effekte, die über ABM erzielt werden können.

### Gliederung

1. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als Instrument aktiver Arbeitsmarktpolitik
2. Akteure im Steuerungsprozeß
  - 2.1 Zentrale Programmierung und lokale Programmdurchführung
  - 2.2 Steuerungsprobleme auf der örtlichen Ebene
    - 2.2.1 Steuerungsprobleme des Arbeitsamtes . . .
    - 2.2.2 . . . und Handlungsrestriktionen für Maßnahmeträger
3. Der Einsatz von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in den ausgewählten Arbeitsamtsbezirken
  - 3.1 Zur quantitativen Entwicklung des Einsatzes von ABM
  - 3.2 Der Einsatz von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Jahr 1986
    - 3.2.1 Soziale Struktur der in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen Beschäftigten
    - 3.2.2 Die Verteilung von ABM-Beschäftigten nach Maßnahmenteilen
    - 3.2.3 Zur Struktur der Maßnahmeträger
4. Beteiligung von Kommunen an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen
  - 4.1 Ergebnisse einer schriftlichen Befragung 4.2 Chancen eines gezielten Einsatzes von ABM auf örtlicher Ebene

1. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als Instrument aktiver Arbeitsmarktpolitik

Betrachtet man die potentiell über ABM zu erzielenden Effekte (als mögliche Steuerungsziele), so kann in ein Wirkungsspektrum für

- a) zu beschäftigende Arbeitslose und
  - b) zu erschließende Tätigkeitsfelder
- unterschieden werden (vgl. dazu *Spitznagel 1982; Hellmich 1982; Maier 1982 a; Maier 1982 b; Maier 1982 c; Dücker 1984; Voneier 1984*).

*Typologisierend* läßt sich in bezug auf das Wirkungsspektrum für zu beschäftigende Arbeitslose folgendes feststellen:

- Für *jüngere, qualifizierte Berufsanfänger* können ABM wichtig sein, um fehlende, durch Praxis zu erwerbende berufliche Kenntnisse (Erfahrungen) zu sammeln („training on the job“), die eine anschließende Stellensuche erleichtern können. (Dies gilt in besonderer Weise für Fachhochschul- und Universitätsabsolventen.)

- Ähnliches kann für Personen zutreffen, die ihre *Erwerbstätigkeit unterbrochen* haben (Frauen mittleren Alters) und über ABM ihre Chancen für einen neuerlichen Einstieg ins Erwerbssystem verbessern.

- Bei Personen, die in ihrem Ausbildungsberuf aufgrund der Arbeitsmarktlage schlechte Vermittlungschancen haben, kann über eine Tätigkeit im Rahmen von ABM eine *berufliche Umorientierung* erfolgen (z. B. Lehrer, die auf Kulturmanagement orientiert werden).

- Eher sozialpolitisch als arbeitsmarktpolitisch relevant sind ABM für Arbeitslose, deren *Integrationschancen ins Erwerbssystem (Vermittelbarkeit) äußerst schlecht* sind (ältere Arbeitslose). Für sie wird durch ABM Dauerarbeitslosigkeit unterbrochen – was für die individuelle Bewältigung möglicher psycho-sozialer Folgen von Arbeitslosigkeit, aber auch für eine Verbesserung der finanziellen Absicherung bei anschließender Arbeitslosigkeit (erneuter Anspruch auf die Versicherungsleistung Arbeitslosengeld) wichtig sein kann.

- Diese vorrangig sozialpolitischen Funktionen von ABM werden durch eine zentrale arbeitsmarktpolitische Funktion bei Problemgruppen mittlerer Altersjahrgänge ergänzt, bei denen individuelle Dispositionen der *Vermittelbarkeit zu erhalten* sind: Erworbene berufliche Kenntnisse und Fähigkeiten, die durch Langzeitarbeitslosigkeit entwertet werden könnten, können durch ABM-finanzierte Erwerbstätigkeit erhalten werden.

\*) Dr. Hubert Heinelt ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in dem von der Stiftung Volkswagenwerk finanzierten Forschungsprojekt „Stadt und Arbeitslosigkeit“, das am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Hannover durchgeführt wird. Der Beitrag, der auf Teiluntersuchungen dieses Projektes beruht, liegt in der alleinigen Verantwortung des Autors.

- Schließlich können ABM für *Jugendliche* bedeutsam sein, die keinen Zugang zu einer beruflichen Ausbildung oder beruflichen Bildungsmaßnahmen gefunden haben. Eine sozialpolitisch motivierte psycho-soziale Stabilisierung läßt sich bei diesem Personenkreis gerade im Rahmen des Programms „Arbeiten und Lernen“ mit einer Berufsorientierung verbinden.

Bezogen auf die Beschäftigten haben ABM also durchaus unterschiedliche Funktionen, die im Spektrum zwischen konkreter, tätigkeitsbezogener Qualifizierung und einer eindeutig sozialpolitischen Intervention zur Verhinderung von sozialer Marginalisierung anzusiedeln sind.

Betrachtet man die Funktion der Maßnahmen von den Tätigkeitsfeldern her, so ergibt sich ein ähnlich unterschiedliches Bild. Zum Teil werden zwar durchaus „Impulse zur Verbesserung der sozialen Infrastruktur und zu sonstigen Strukturverbesserungen“ gegeben (wie es in § 1 ABM-Anordnung als Zielvorgabe heißt), bei einem Großteil der Maßnahmen läßt sich dies jedoch mit Sicherheit nicht sagen. Maßnahmen, bei denen sozialpolitische Intentionen im Vordergrund stehen, sind wegen der zugewiesenen Arbeitslosen nicht immer nach einem solchen Effektivitätsstandard auszurichten. Und auch bei Maßnahmen, die dem erwähnten Ziel der Strukturverbesserung entsprechen, ist eine Unterscheidung angebracht: Arbeiten im Landschafts- und Gartenbaubereich, bei der Geländeererschließung und im Hochbau können strukturverbessernd für die Region wirken, sie schaffen jedoch meist weder direkt noch indirekt zusätzliche Arbeitsplätze über die Abwicklung der Maßnahme hinaus. Anders kann es bei Maßnahmen aussehen, die auf die soziale Infrastruktur oder auf den Umweltschutz (vgl. *Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen* 1988, 12) ausgerichtet sind. Hier können *experimentell* neue Tätigkeitsfelder erschlossen und damit Arbeitsplätze über den Zeitraum der ABM-Finanzierung hinaus geschaffen werden, wenn ein Bedarf (z. B. im Bereich Sozialer Dienste) ermittelt, deutlich gemacht und dadurch eine Finanzierung durchgesetzt werden kann.

## 2. Akteure im Steuerungsprozeß

### 2.1 Zentrale Programmierung und lokale Programmdurchführung

Im folgenden soll auf das Verhältnis zwischen einerseits der „zentralen“ Steuerung durch Rechtsetzung (AFG, ABM-Anordnung und Durchführungsverordnungen) sowie Budgetierung (Festlegung des Finanzvolumens und seine regionale Verteilung) und andererseits der örtlichen Maßnahmenauswahl und Mittelverteilung durch die Arbeitsämter eingegangen werden. Eine Differenzierung der jeweiligen Ebenen in die Verwaltung der Bundesanstalt für Arbeit, die Selbstverwaltung und – für die „zentrale“ Ebene – die Bundesgesetzgebung wird der Einfachheit halber nicht ausdrücklich vorgenommen; sie geht in die Darstellung implizit ein.

Die Einsatzmöglichkeiten des arbeitsmarktpolitischen Instruments ABM sind im AFG rechtlich fixiert.

Von den zu fördernden Maßnahmen wird verlangt, daß sie zusätzlich, gemeinnützig und arbeitsmarktpolitisch zweck-

mäßig zu sein haben. Diese relativ vagen Bestimmungen machen deutlich, daß es der lokalen Ebene obliegt, fallbezogen ein Subsumtionsverfahren zu entwickeln, in dem diese Kriterien zu operationalisieren sind.

Eindeutiger erscheinen die Bestimmungen für zu beschäftigende Arbeitslose zu sein: In ABM dürfen „grundsätzlich nur Arbeitnehmer zugewiesen werden, die

1. für die Zeit unmittelbar vor der Zuweisung Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe bezogen haben oder Anspruch auf eine dieser Leistungen hatten (. . .)<sup>1)</sup> und
2. innerhalb der letzten zwölf Monate vor der Zuweisung mindestens *sechs* Monate beim Arbeitsamt arbeitslos gemeldet waren“ (§ 93 Abs. 1; Hervorhebung durch d. Verf.).

Diese Zugangsvoraussetzungen werden jedoch durch § 2 ABM-Anordnung gelockert. Und zwar zunächst durch die Definition schwervermittelbarer Arbeitsloser, die allgemein von der erwähnten Regelung ausgenommen werden. Dazu werden gezählt Schwerbehinderte, Personen über 50 Jahre, Personen unter 25 Jahre, die keinen Berufsabschluß haben, innerhalb der letzten 6 Monate mindestens 3 Monate arbeitslos gemeldet waren und in absehbarer Zeit als nicht vermittelbar gelten, und Langfristarbeitslose, die über ein Jahr arbeitslos sind. Darüber hinaus können jedoch von den örtlichen Arbeitsämtern (unter Hinzuziehung des Verwaltungsausschusses) spezifische regionale Problemgruppen definiert werden, für die diese Zugangsvoraussetzungen auch nicht gelten. Von dieser sog. „Öffnungsklausel“ wird im erheblichen Maße (vgl. Tab. 1, Spalten 10 und 11) und nach unterschiedlichen Modalitäten Gebrauch gemacht – was auf die Nutzung von Gestaltungsspielräumen der örtlichen Arbeitsämter verweist. Schließlich ermöglicht der § 2 Abs. 1 Satz 2 der ABM-Anordnung auch noch eine einzelfallbezogene Ausnahmeregelung („aus arbeitsmarkt- oder sozialpolitischen Gründen“).

Der örtlichen Ebene der Bundesanstalt für Arbeit fällt also sowohl im Hinblick auf die Beurteilung von Zusätzlichkeit und arbeitsmarktpolitische Zweckmäßigkeit von Maßnahmen wie auch auf die Bestimmung von Zugangsvoraussetzungen der Arbeitslosen ein erheblicher Handlungsspielraum zu, der relevant für die eingangs skizzierten Effekte von ABM sein kann. Hinzu kommt, daß den örtlichen Arbeitsämtern bei den Fördersätzen Gestaltungsspielraum eingeräumt wird (vgl. § 10 ABM-Anordnung). Da potentielle Träger von ABM unterschiedlich in der Lage sind, die Restfinanzierung der Personalkosten zu übernehmen, ergibt sich daraus eine weitere Möglichkeit der örtlichen Arbeitsämter, auf den Einsatz von ABM – resp. spezifische Wirkungen dieses arbeitsmarktpolitischen Instruments – Einfluß zu nehmen<sup>2)</sup>.

Bei alldem sollte jedoch nicht übersehen werden, daß („zentrale“) rechtliche Regelungen (im AFG und in der ABM-Anordnung) wichtige allgemeine Rahmenbedingungen abstecken. Zu ihnen gehört nicht zuletzt die Regelung der Bezahlung der ABM-Beschäftigten und der Förderungsdauer von Maßnahmen. Ferner ist nicht unbedeutend, daß durch rechtliche Vorgaben der Einsatz von ABM regional nach der Höhe der Arbeitslosigkeit gesteuert wird (regional unterschiedliche Höchstfördersätze, Einschränkung der Trägerschaft von juristischen Personen des öffentlichen Rechts).

Wesentlich einschneidender als rechtliche Veränderungen haben veränderte Haushaltsansätze der Bundesanstalt für Arbeit auf den Einsatz von ABM gewirkt (*Webber* 1982;

<sup>1)</sup> Oder sie müssen die Anspruchsvoraussetzungen für Unterhaltsgeld (nach § 93 Abs. 1 AFG) erfüllen.

<sup>2)</sup> Zur systematischen Betrachtung von Handlungsspielräumen örtlicher Arbeitsämter vgl. auch Schmid 1987 (bes. S. 46 ff.).

**Tabelle 1: Beschäftigte in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – Jahresdurchschnitt 1986 –\*)**

Arbeits- amtsbezirke	insg.	unter 25 J.		über 50 J.**		darunter: langf. Alo.		Frauen		reg. Zielgr.**		ABM-Ent- lastungs- koeff.***
		abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Bremen	4 707	1 613	34,3	389	8,3	2 560	54,4	1 911	40,6	270	5,7	11,6
Hannover	1 570	704	44,8	202	12,9	606	38,6	667	42,5	–	–	3,6
Leer	2 286	550	24,1	495	21,7	1 098	48,0	628	27,5	122	5,3	14,8
Dortmund	1 552	411	26,5	116	7,5	549	35,4	694	44,7	316	20,4	3,4
Marburg	447	195	43,6	20	4,5	265	59,3	169	37,8	63	14,1	6,4
Göppingen	94	13	13,8	21	22,3	67	71,3	36	38,3	19	20,2	0,9
Schwandorf	1 006	144	14,3	352	35,0	487	48,4	192	19,1	108	10,7	5,8
München	576	47	8,2	65	11,3	468	81,3	325	56,4	–	–	1,0
<b>Bund insgesamt</b>	<b>103 370</b>	<b>27 181</b>	<b>26,3</b>	<b>14 204</b>	<b>13,7</b>	<b>43 484</b>	<b>42,1</b>	<b>36 766</b>	<b>35,6</b>	<b>18 296</b>	<b>17,7</b>	<b>4,3</b>

\* Errechnet aus Quartalsendmonatszahlen (ST43/2) der örtlichen Arbeitsämter und ANBA.

\*\* Angaben beziehen sich auf die Zahlen am Ende des 2. bis 4. Quartals, da die Statistik verändert wurde.

\*\*\* ABM-Beschäftigte/registrierte Arbeitslose + ABM-Beschäftigte.

Webber 1987). Allerdings ergibt sich aus zentral zur Verfügung gestellten Finanzmitteln zunächst nur ein vage bestimmtes Niveau der ABM-Beschäftigung. Die Struktur der Maßnahmen und der ABM-Beschäftigten ergibt sich auf der Basis der Gestaltungsspielräume der örtlichen Arbeitsämter aus Strategien der lokalen Ebene. Wie unterschiedlich solche Strategien ausfallen können, wird gerade in Zeiten deutlich, in denen weniger Haushaltsmittel zur Verfügung stehen. Da es sich bei ABM um eine „Kann-Leistung“ handelt, ist entscheidend, wie selektiert wird: Daraus, ob „kostenintensive Akademikernaßnahmen“ eingeschränkt, Teilzeitmaßnahmen favorisiert oder Höchstfördersätze gesenkt werden, ergeben sich unterschiedliche Effekte bei den eingangs skizzierten Wirkungsspektren bei ABM-Beschäftigten und Maßnahmen.

## 2.2 Steuerungsprobleme auf der örtlichen Ebene

### 2.2.1 Steuerungsprobleme des Arbeitsamtes . . .

Nach den bisherigen Ausführungen muß der Eindruck entstehen, daß die örtlichen Arbeitsämter die zentrale Instanz bei der Steuerung von ABM seien. Ob und inwieweit ABM die Zielgruppen erreichen und welche Wirkungen ABM über die Art der Tätigkeit zeitigen, hängt jedoch nicht nur von den örtlichen Arbeitsämtern, sondern entscheidend von der Art der beantragten Maßnahmen ab. Vom örtlichen Arbeitsamt können Prioritäten im Hinblick auf vorrangig in ABM zu vermittelnde Arbeitslose gesetzt werden; ob allerdings ABM entsprechend zielgerichtet eingesetzt werden können, ist abhängig davon, ob Träger auftreten oder gefunden werden, die Maßnahmen mit den jeweils spezifischen Tätigkeiten „abrufen“ (Hellmich 1982, 119; H. Maier 1982 c).

<sup>3)</sup> Werden dagegen beim örtlichen Arbeitsamt mehr Maßnahmen beantragt als Finanzmittel zur Verfügung stehen, stärkt dies die Stellung des Arbeitsamts, gezielter eigene Prioritäten bei der Zuweisung von Arbeitslosen in ABM zu verfolgen. Zu klären wäre jedoch, ob und wie potentielle Träger politisch auf den Selektionsprozeß von beantragten Maßnahmen Einfluß nehmen (von öffentlichen Auseinandersetzungen bis zur Mitwirkung bei Entscheidungen im ABM-Ausschuß des Verwaltungsausschusses beim örtlichen Arbeitsamt).

Konkret: Ein örtliches Arbeitsamt kann sich z. B. darauf orientieren, ältere längerfristig Arbeitslose besonders zu berücksichtigen. Dafür benötigt es jedoch Maßnahmen mit entsprechenden Tätigkeiten. Prädestiniert sind dafür Arbeiten in den Bereichen Garten- und Landschaftsbau, Geländeerschließung, Hochbau u. ä. Für solche Maßnahmen kommen als Träger in erster Linie Kommunen in Betracht (vgl. *Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen* 1988, 14). Treten diese nicht als Träger auf, ist das örtliche Arbeitsamt bei der Umsetzung von ABM (bei der Ausgabe der für ABM zugewiesenen Finanzmittel) auf andere Träger verwiesen. Wohlfahrtsverbände, Kirchen und die verschiedensten Vereine, die dann als Gros von Antragstellern übrigbleiben, können jedoch entsprechend ihrer Arbeitsfelder nur Maßnahmen mit spezifischen Tätigkeiten beantragen, die überwiegend in den Bereichen Büro/Verwaltung und Soziale Dienste/Beratung angesiedelt sind (vgl. *Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen* 1988, 14 f.). In einer solchen Konstellation werden bestimmte Arbeitslose – Sozialarbeiter, Akademiker, Arbeitslose aus Dienstleistungsberufen, Frauen – stärker berücksichtigt. Dies ist insofern *nicht* problematisch, weil ABM für die in solche Maßnahmen zuzuweisenden Arbeitslosen durchaus wirksam im Hinblick auf eine Verbesserung von Arbeitsmarktchancen sein können und eventuell auch experimentell neue Tätigkeiten (im Bereich Soziale Dienste) erschlossen werden. Problematisch ist jedoch, daß in einer solchen Konstellation andere Zielgruppen nicht oder nur unterproportional zu berücksichtigen sind. Letztlich setzt sich in solchen Fällen bei ABM ein „Creaming“ fort, das auch bei der Arbeitsvermittlung (Stichwort „Besten-Vermittlung“) und beim Zugang zu Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen des Arbeitsamts festzustellen ist (vgl. *Blanke/Heinelt/Macke* 1987, S. 201 und 224 f. mit Verweisen auf *Garlichs/Maier* 1982 und *Eberwein/Tholen* 1985)<sup>3)</sup>.

### 2.2.2 . . . und Handlungsrestriktionen für Maßnahmeträger

Die Steuerungsprobleme der örtlichen Arbeitsämter ergeben sich nicht zuletzt aus spezifischen Restriktionen, denen potentielle Maßnahmeträger unterworfen sind.

Über ABM können Tätigkeiten abgewickelt werden, die (sofern sie „arbeitsmarktlisch“ zweckmäßig sind) im *öffent-*

liehen Interesse liegen. Diese Zwecksetzung grenzt den Kreis potentieller Maßnahmeträger ein<sup>4</sup>). Gebietskörperschaften, Wohlfahrtsverbände, Kirchen, Vereine u. ä. haben aufgrund ihrer originären Tätigkeitsfelder wenig Probleme, Maßnahmen entsprechend dieser Zwecksetzung auszuweisen. Bei *Wirtschaftsunternehmen* ist dies ungleich schwieriger. Sie können an ABM beteiligt werden, indem sie von Trägern mit der Durchführung von Maßnahmen beauftragt werden (wie es nach § 8 Abs. 4 ABM-Anordnung auch *grundsätzlich* vorgesehen ist). Solche Vergabemaßnahmen, die in erster Linie im Baubereich anzutreffen sind, lassen jedoch für die Arbeitsämter wenig Spielraum für die Zuweisung der genannten Zielgruppen (vgl. *Spitznagel* 1982, 287)<sup>5</sup>).

Probleme mit der Eingrenzung auf *zusätzliche Tätigkeiten* ergeben sich besonders für *Kommunen*. Denn welche Maßnahme, die im öffentlichen Interesse liegt, könnte nicht auch als sinnvolles oder gar notwendige Ergänzung bzw. Erweiterung ihres Aufgabenspektrums definiert werden? Als Definitionshilfe dient der Hinweis darauf, daß die Maßnahme aus *finanziellen Gründen* sonst nicht oder erst zu einem späteren Zeitpunkt durchzuführen wäre<sup>6</sup>). Doch auch diese Eingrenzungsmöglichkeit ist nur bedingt tragfähig, da es von politischen Entscheidungen abhängt, wie vorhandene Finanzmittel eingesetzt werden (Umfang der Ausgaben für bauliche Unterhaltung oder Verteilung von Personalstellen/-mitteln z. B.). Konflikte mit der Personalvertretung und den Gewerkschaften sowie mit privaten Wirtschaftsunternehmen und ihren verbandlichen Interessenvertretungen sind deshalb vorgezeichnet. Umgehen oder zumindest minimieren lassen sie sich, wenn von den Kommunen Maßnahmen durchgeführt werden, die sich auf - arbeitslose Jugendliche („Arbeiten und Lernen“) und - schwervermittelbare (ältere) Langzeitarbeitslose konzentrieren, also die *sozialpolitische* Funktion von ABM hervortritt und dies wegen „der persönlichen Verhältnisse der zuzuweisenden Arbeitnehmer zweckmäßig ist“ (§ 8 Abs. 5 ABM-Anordnung)<sup>7</sup>). Darüber hinaus ist sicherlich eine Vielzahl von sinnvollen Tätigkeiten im Rahmen der Kommunalverwaltungen denkbar, die zum gegebenen Zeitpunkt jedoch nicht zwingend zu übernehmen und zu erledigen sind (in den Bereichen der Planung und der Sozialen Dienste z. B.). In einigen Kommunen, die in „Problemregionen“ liegen (z. B. im Arbeitsamtsbezirk

*Leer*, aber auch in *Bremen*), dürfte mittlerweile eine Situation eingetreten sein, daß von der Kommune Tätigkeiten im Rahmen von ABM ohne größere Kontroversen mit Gewerkschaften und der kommunalen Personalvertretung auf der einen und Wirtschaftsunternehmen und ihren verbandlichen Interessenvertretungen auf der anderen Seite übernommen werden können, weil aufgrund fehlender finanzieller Handlungsspielräume der Kommune sonst eindeutig weder Beschäftigungsverhältnisse in der Kommunalverwaltung geschaffen, noch Investitionen vorgenommen, d. h. Aufträge an Wirtschaftsunternehmen vergeben werden könnten.

Lokale Gliederungen von *Wohlfahrtsverbänden*, *Kirchengemeinden* und insbesondere *Vereinen* können Schwierigkeiten mit der auszuweisenden Zusätzlichkeit von Maßnahmen am ehesten lösen: Sie können *auf neue* Betätigungsfelder verweisen, die sie aufgrund ihrer begrenzten Finanzmittel nur über ABM erschließen können. Durch ABM bei diesen Trägern werden vorrangig Sozialarbeiter, Akademiker und Arbeitslose aus Dienstleistungsberufen (Frauen) u. ä. berücksichtigt, die außerdem häufig wegen konkret erforderlicher Qualifikationen und Vertrautheit mit dem betreffenden Tätigkeitsfeld (aber auch dem Antragsteller) namentlich bei der Beantragung von Maßnahmen schon mitgenannt werden und auf deren Zuweisung vom Träger insistiert wird. Dies schränkt die Möglichkeit des Arbeitsamtes erheblich ein, gesetzten Prioritäten bei der Zuweisung von Arbeitslosen nachzukommen. Es ist jedoch auch nicht zu übersehen, daß von diesen Trägern in der Tat neue Tätigkeitsfelder erschlossen und damit Arbeitsplätze über die Laufzeit von AB-Maßnahmen hinaus geschaffen worden sind (*Spitznagel* 1982, 289; *H. Maier* 1982 a; *H. Maier* 1983, 229 ff.). Durch kommunale Zuschüsse könnten gerade kleine Vereine mit innovativen Projektideen erst in die Lage versetzt werden, ABM-Mittel in Anspruch zu nehmen, da sie aus Eigenmitteln häufig nicht die erforderliche Restfinanzierung von Maßnahmen aufbringen können (vgl. zur entsprechenden Förderkonzeption der Stadt München *B. reckner* u. a. 1987).

Bei der Schaffung eines Anschlußbeschäftigungsverhältnisses stehen kleine Vereine ähnlich wie Wohlfahrtsverbände und Kirchengemeinden vor dem Problem, daß nach Ablauf der ABM-Förderung andere Finanzierungsmöglichkeiten gefunden werden müssen: Sind bei kleinen Vereinen die Eigenmittel im Regelfall insgesamt zu gering, so sind diese bei Wohlfahrtsverbänden und Kirchengemeinden meist an die Finanzierung traditioneller Aufgaben gebunden und bieten keine ausreichende Möglichkeit, zusätzliche Tätigkeiten im größeren Umfang zu finanzieren. Wohlfahrtsverbände und Kirchen sehen sich nicht selten gerade bei ihren „erfolgreichen“ ABM-Projekten einem Druck der in ihnen Beschäftigten und ihrer Klientel ausgesetzt, diese Projekte trotz Finanzierungsproblemen weiterzuführen. Angesichts geringer alternativer öffentlicher Fördermittel und einer wachsenden Konkurrenz von Maßnahme-/Projektträgern um diese Mittel fällt es den Trägern immer schwerer, diesen Druck in der Weise an staatliche oder kommunale Förderer weiterzugeben (weiterzuleiten), daß solche innovativen Projekte auch weitergeführt werden können. Daher ist es nicht verwunderlich, daß Wohlfahrtsverbände und Kirchengemeinden beginnen, sich bei der Beantragung solcher ABM zurückhaltender als in der Vergangenheit zu verhalten und sich statt dessen auf Maßnahmen konzentrieren, die absehbar nach Ablauf der Finanzierung durch Mittel des Arbeitsamtes zu beenden sind – was der Zielsetzung von ABM nicht entspricht.

<sup>4</sup>) Zur Eingrenzung der Träger von ABM – und damit aber auch der Tätigkeitsfelder, die im Rahmen von ABM abgewickelt werden können – vgl. *Hellmich* 1982, 115 und *Votteler* 1984, 109. – Das IAB stellt im Hinblick darauf fest, daß „das derzeit mit ABM angebotene Berufsspektrum [...] verhältnismäßig schmal [ist]. Einer qualifikationsgerechten Wiedereingliederung der Arbeitslosen (wie es der § 1 der ABM-Anordnung u. a. fordert) sind entsprechend enge Grenzen gezogen. Um eine größere Vielfalt der Tätigkeiten zu erreichen, müßten neue Maßnahmefelder erschlossen werden“ (*Spitznagel*, 1985, 3 f.). – Vgl. dazu auch *Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen* 1988, 19 ff. und 28 f.

<sup>5</sup>) So wies *F. Maier* (1983, 39 f.) auf der Basis ihrer Untersuchung vom Ende der 70er Jahre auf folgenden Zusammenhang hin: „Obwohl das Arbeitsamt Leer unter enormem Problemdruck steht, was die Jugendarbeitslosigkeit angeht, [...] sind die Jugendlichen für die Maßnahmen in der privaten Bauwirtschaft nur z. T. einzusetzen. Die Firmen greifen bei der Durchführung von Vergabe-Maßnahmen in der Regel auf erfahrene und ihnen bekannte Bauarbeiter, z. T. mit Berufsausbildung, zurück. [...] Dies erklärt auch den relativ hohen Anteil älterer Teilnehmer in Leer, der eigentlich dem noch relativ geringen Problemdruck nicht entspricht.“

<sup>6</sup>) Nach den Ergebnissen einer Befragung von ABM-Trägern wären 47% der Maßnahmen „erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt worden“ (*Sellin/Spitznagel* 1988, 487).

<sup>7</sup>) Vgl. dazu die informelle Praxis im Landesarbeitsamtsbezirk Niedersachsen-Bremen, daß von den örtlichen Arbeitsämtern vor der Entscheidung über die Förderung von Maßnahmen „Unbedenklichkeitserklärungen“ von den Kammern eingeholt werden (vgl. dazu *Bürgerschaftsdrucksache* 11/978, S. 58).

Wenn auch mögliche Steuerungsziele entsprechend der eingangs dargestellten Wirkungsspektren variieren können, so wäre im Hinblick auf einen gezielten Einsatz von ABM danach zu fragen, welche Rolle Kommunen im Hinblick auf einen zielgerichteten Einsatz von ABM spielen resp. spielen könnten. Die Orientierung auf die Kommunen als Akteure ergibt sich daraus, daß sie zum einen (kommunal-)politisch auf eine zielgerichtete lokale Arbeitsmarktpolitik festzulegen sind und zum anderen – jenseits ihrer unterschiedlich großen finanziellen Ressourcen – über organisatorische Ressourcen verfügen bzw. diese mobilisieren können.

### 3. Der Einsatz von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in ausgewählten Arbeitsamtsbezirken

Im folgenden soll versucht werden, die skizzierten Probleme und Bedingungen des Einsatzes von ABM am Beispiel der Arbeitsamtsbezirke Bremen, Dortmund, Göppingen, Hannover, Leer, Marburg, München und Schwandorf zu verdeutlichen. Für die Auswahl dieser Arbeitsämter waren als Kriterien

- die Entwicklung und Höhe der Arbeitslosigkeit (vgl. Heinelt 1988 b),
- die regional unterschiedliche Zunahme von Sozialhilfebedürftigkeit (vgl. Heinelt 1988 c) resp.
- die Belastung von Kommunen durch Sozialhilfeausgaben (vgl. Heinelt 1988 d) und
- politisch (örtliche/regionale Parteiendominanz) sowie
- institutionelle Faktoren (verschiedene Kommunalverfassungen, Bremen als Stadtstaat)

entscheidend. Die Darstellung stützt sich auf amtliche Statistiken der Bundesanstalt für Arbeit, mündliche Befragungen in den Arbeitsämtern und eine schriftliche Befragung von Kommunen.

#### 3.1 Zur quantitativen Entwicklung des Einsatzes von ABM

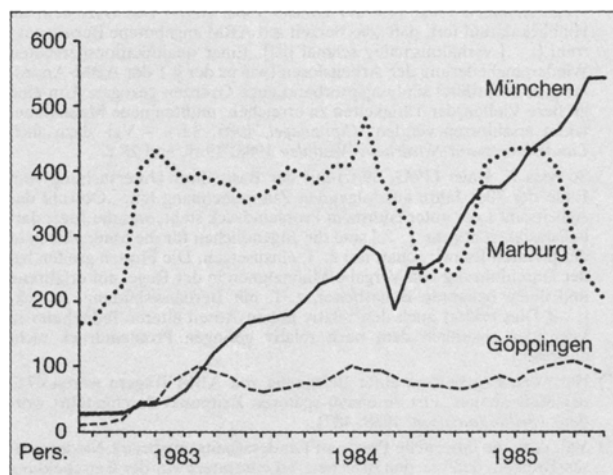
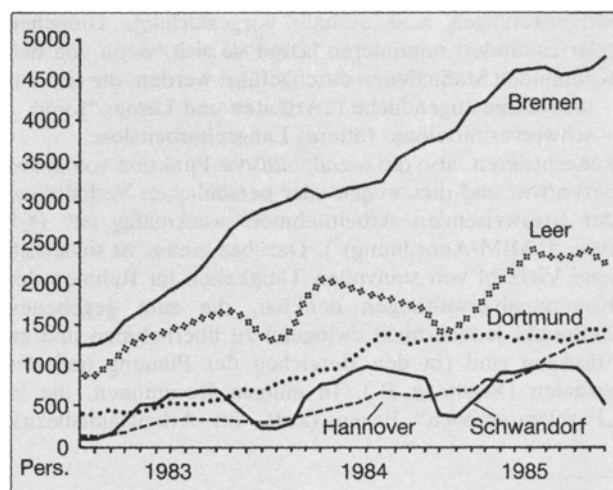
Die Zahl der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen stieg in den Arbeitsamtsbezirken Bremen, Dortmund, Göppingen, Hannover, Leer, Marburg, München und Schwandorf – wie auch im gesamten Bundesgebiet – im Laufe des Jahres 1983 an (vgl. Schaubild 1). In den zwei Jahren zuvor war die quantitative Bedeutung von ABM erheblich zurückgegangen. Ausschlaggebend dafür waren weniger restriktivere rechtlich fixierte Zugangsvoraussetzungen (vgl. Blanke/Heinelt/Macke 1987, S. 203), sondern die finanzielle Situation der Bundesanstalt für Arbeit und des Bundes. Einsparungen bei „Kann-Leistungen“ (wie ABM) im Bereich „aktiver Arbeitsmarktpolitik“ wurden von der damaligen sozial-liberalen Bundesregierung zunächst präferiert, um Restriktionen bei den Lohnersatzleistungen Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe zu vermeiden. Die fiskalische Entwicklung, aber auch die politischen Auseinandersetzungen innerhalb der sozial-liberalen Koalition, führten mit der „Operation 82“ auch zu entscheidenden Einschnitten bei diesen Leistungen (vgl. Webber 1982, S. 267 ff.). Zusammen mit den Leistungseinschränkungen der Haushaltsbegleitgesetze in den folgenden Jahren (vgl. Blanke/Heinelt/Macke 1987, S. 227 ff.) verbesserte sich die

Haushaltssituation der Bundesanstalt für Arbeit erheblich (vgl. Webber 1987, 78 ff.). Dies führte – zusammen mit wieder steigenden (nach § 96 AFG zweckgebundenen) Bundeszuschüssen<sup>8)</sup> und einer verstärkten Zusatzförderung durch Landesmittel – zu einer Ausweitung des Finanzvolumens für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. So stieg im Bundesgebiet die Zahl der in ABM Beschäftigten von ca. 29 000 Personen im Jahr 1982 über ca. 45 000 im Jahr 1983 auf ca. 102 000 Personen im Jahr 1986 (ANBA-Jahreszahlen 1986, S. 9<sup>9)</sup>).

Die quantitative Entwicklung von ABM in den acht Arbeitsamtsbezirken verlief trotz des allgemeinen Anstiegs der Zahl von ABM-Beschäftigten recht unterschiedlich:

In den Arbeitsamtsbezirken *Leer* und *Schwandorf* sind erhebliche saisonale Schwankungen festzustellen – und zwar gegenläufig zu der in diesen beiden Arbeitsamtsbezirken auftretenden saisonal schwankenden Höhe der Arbeitslosigkeit: In den Wintermonaten, wenn die Zahl der Arbeitslosen in diesen Arbeitsamtsbezirken steigt, sinkt die Zahl der in ABM Beschäftigten, und in den Sommermonaten, wenn die Arbeitslosigkeit zurückgeht, steigt die Zahl der ABM-Beschäftigten. Zurückzuführen ist dies auf eine Dominanz von AB-Maßnahmen in Tätigkeitsfeldern, die in den Wintermonaten nicht oder nur erschwert durchgeführt werden können. Im Arbeits-

Schaubild 1: Entwicklung der ABM-Beschäftigten (Jan. 1983 bis Dez. 1985)



Quelle: Regionaldatenbank Arbeitsmarkt des WZB. – Monatsdaten für Folgejahre lagen nicht vollständig für alle Arbeitsamtsbezirke vor.

<sup>8)</sup> Mit der am 1.1. 1988 in Kraft getretenen AFG-Novelle ist dieser zweckgebundene Bundeszuschuß entfallen bzw. aus Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit zu finanzieren.

<sup>9)</sup> Da es uns nur um die Verdeutlichungen struktureller Bedingungen des Einsatzes von ABM geht, wird auf aktuelle Entwicklungen nicht – oder nur am Rande – eingegangen.

amtsbezirk *Leer* (vgl. Tab. 6 a und 6 b) sind dies gegenüber dem Bundesdurchschnitt überproportionale Anteile in den Bereichen Landwirtschaft/Gartenbau, Verkehrswesen (Straßen- und Wegebau), Geländeerschließung/Hochbau und Versorgungsanlagenbau. Hinzu kommen Maßnahmen im Bereich Küstenschutz/Landgewinnung. Im Arbeitsamtsbezirk *Schwandorf* ist es der außerordentlich hohe Anteil von Maßnahmen im Bereich Landwirtschaft/Gartenbau (46,5% im Jahresdurchschnitt), der die saisonale Abhängigkeit des Einsatzes von ABM bedingt.

Im Arbeitsamtsbezirk *Marburg* sind in den Wintermonaten der Jahre 1984/85 und 1985/86 ebenfalls erhebliche Rückgänge bei der Zahl der ABM-Beschäftigten zu verzeichnen, was bei der deutlichen Dominanz von Tätigkeiten im Landwirtschafts-/Gartenbaubereich (53,0% der AB-Maßnahmen im Jahr 1986) nicht erstaunt. (Siehe Marburger Programm „Arbeiten und Umwelt“.) Da im Arbeitsamtsbezirk *Marburg* im Winter 1983/84 ein vergleichbarer „Einbruch“ nicht festzustellen ist, hat sich wahrscheinlich die Struktur der Maßnahmearten verändert.

Die größte Steigerung der Zahl von ABM-Beschäftigten können die Arbeitsamtsbezirke *München* und *Bremen* vorweisen. In diesen beiden Arbeitsamtsbezirken differieren jedoch sowohl das jeweilige Ausgangsniveau (ca. 1200 resp. 170 ABM-Beschäftigte im Januar 1983), wie auch das 1986 erreichte Niveau (4835 resp. 576 im Jahresdurchschnitt) erheblich. Für den Arbeitsamtsbezirk *München* wird ferner deutlich, daß mit der „Arbeitsförderungsinitiative“ der Landeshauptstadt München (vgl. *Breckner u. a.* 1987) ab 1985 eine Verstärkung der aufwärts gerichteten Entwicklungstendenz bewirkt wurde, nachdem im Herbst 1984 die Zahl der ABM-Beschäftigten im Arbeitsamtsbezirk merklich zurückgegangen war. Für den Arbeitsamtsbezirk *Bremen* ist eine nahezu kontinuierlich ansteigende Entwicklungslinie nachzuzeichnen. Dies verweist auf eine planvolle und relativ reibungslose Entwicklung des Einsatzes dieses Instruments „aktiver Arbeitsmarktpolitik“, die markante Einbrüche verhindern konnte<sup>10)</sup>.

Der Anstieg der Beschäftigtenzahl in ABM fiel in den Arbeitsamtsbezirken *Dortmund* und *Hannover* weitaus niedriger aus. Markant ist, daß sich im Arbeitsamtsbezirk *Dortmund* ein deutlicher Anstieg auf die Zeit bis zum

Herbst 1984 konzentrierte und danach Phasen leichten Rückgangs und leichter Steigerungen wenig am erreichten Niveau änderten. Im Arbeitsamtsbezirk *Hannover* setzte sich ein deutlicher Anstieg erst in der zweiten Hälfte des Jahres 1985 durch. Dies ist auf die Umsetzung eines vom Rat der Landeshauptstadt *Hannover* beschlossenen ABM-Konzepts zurückzuführen (vgl. *Blanke/Heinelt/Macke* 1987, S. 313 ff.).

Im Arbeitsamtsbezirk *Göppingen* war die Zahl der ABM-Beschäftigten durchweg niedrig. Dies ergibt sich daraus, daß der Einsatz von ABM regional konzentriert erfolgen soll<sup>11)</sup> und der Arbeitsamtsbezirk *Göppingen* eine niedrige Arbeitslosenquote aufweist. Wurde der Arbeitsamtsbezirk *Göppingen* (im Unterschied zum Arbeitsamtsbezirk *München*) dadurch grundsätzlich von der Möglichkeit ausgeschlossen, ABM einzusetzen, so eröffnet § 5 Abs. 3 der ABM-Anordnung die Möglichkeit, ABM zumindest für die genannten besonderen Zielgruppen (Ältere, Langzeitarbeitslose usw.; s. o.) durchzuführen.

### 3.2 Der Einsatz von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Jahr 1986

Im folgenden wird für die einzelnen Arbeitsamtsbezirke analysiert<sup>12)</sup>,

- inwieweit bestimmte Personengruppen durch den Einsatz von ABM erreicht wurden<sup>13)</sup>,
- welche Wirkungen ABM im Hinblick auf eine Reduzierung der gruppenspezifischen Arbeitslosigkeit hatten und
- welche Tätigkeitsfelder mit ABM erschlossen wurden.

Dabei ist folgendermaßen vorgegangen worden:

1. Durch einen Vergleich der Anteile einzelner Personengruppen an den ABM-Beschäftigten und an den registrierten Arbeitslosen sollen Aussagen zur *Proportionalität der Berücksichtigung* dieser Gruppen bei ABM ermöglicht werden. (Vgl. dazu in den Tabellen 2 bis 5 jeweils die Spalte 5. – Hier wie im folgenden wurden Zahlen zu den registrierten Arbeitslosen aus der Bestandserhebung vom September 1986 verwendet.)

2. Die Wirkung von ABM auf eine Reduzierung der Arbeitslosigkeit der einzelnen Gruppen wird durch einen *gruppenspezifischen ABM-Entlastungskoeffizienten* ermittelt, indem ihre absolute Zahl unter den ABM-Beschäftigten in Relation zu ihrer absoluten Zahl unter den Arbeitslosen gesetzt wird. (Jeweilige Zahlen der registrierten Arbeitslosen + der ABM-Beschäftigten = 100.) Dadurch wird deutlich, um wieviel Prozent die registrierte Arbeitslosigkeit bei der betreffenden Gruppe gesenkt werden konnte. (Vgl. dazu in den Tabellen 2 bis 5 jeweils die Spalte 6.)

3. Ob in den Arbeitsamtsbezirken die Arbeitslosigkeit einzelner Gruppen weniger oder stärker als im jeweiligen Gesamtdurchschnitt durch den Einsatz von ABM abgebaut werden konnte, soll durch einen Vergleich der gruppenspezifischen ABM-Entlastungskoeffizienten mit dem allgemeinen, sich auf den Arbeitsamtsbezirk insgesamt beziehenden ABM-Entlastungskoeffizienten ermittelt werden. (Abweichungen vom allgemeinen ABM-Entlastungskoeffizienten in Prozent. Ergibt sich ein Wert über 100, so konnte registrierte Arbeitslosigkeit für die entsprechende Gruppe stärker als für den Durchschnitt aller Arbeitslosen reduziert werden. – Vgl. dazu in den Tabellen 2 bis 5 die Spalte 7.)

<sup>10)</sup> Vgl. zum Einsatz von ABM in Bremen die umfangreiche Bürgerschaftsdrucksache 11/978 vom 16. 6. 1987 und Lill 1987.

<sup>11)</sup> In § 91 Abs. 4 AFG heißt es: „Die Förderung von Arbeiten in Arbeitsamtsbezirken mit einer im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt guten Beschäftigungslage ist ausgeschlossen.“ In der ABM-Anordnung (vom 13. Dez. 1984) wird dies in § 1 Abs. 5 präzisiert: Danach sollen ABM in Arbeitsamtsbezirken nicht zum Einsatz kommen, „deren Arbeitslosenquote im Durchschnitt der letzten sechs Monate vor der Bewilligung der Förderung mindestens vierzig vom Hundert unter dem Bundesdurchschnitt gelegen“ hatten.

<sup>12)</sup> Bei der Analyse sind Jahresdurchschnittszahlen verwendet worden, denen die Quartalsendmonatszahlen zugrunde gelegt worden sind. Dies bedeutet, daß die Zahl der insgesamt im Laufe des Jahres in ABM zugewiesenen Arbeitslosen höher war, da ein Teil der Maßnahmen kurz befristet gewesen ist (vgl. zu diesem Problem Spitznagel 1982, 287). Gerade in den Arbeitsamtsbezirken mit hohen saisonalen Schwankungen der ABM-Beschäftigten, d. h. in den Arbeitsamtsbezirken *Leer* und *Schwandorf*, führt dies zu einer Untererfassung von Maßnahmen (resp. der in ihnen Beschäftigten) in den Außenbereichen, die aufgrund witterungsbedingter Umstände nur innerhalb einiger Monate durchgeführt werden können.

<sup>13)</sup> Es ist darauf hinzuweisen, daß im weiteren – neben Frauen – Personengruppen betrachtet werden, die die Merkmale der sog. „Zielgruppen“ von ABM aufweisen. Merkmalskombinationen werden in der Statistik nicht ausgewiesen, dürften jedoch häufig auftreten. Besonders deutlich ist, daß gesundheitlich Eingeschränkte und Schwerbehinderte bei der Berücksichtigung durch ABM und der Verteilung auf Maßnahmearten deutliche Ähnlichkeiten mit Älteren aufweisen (vgl. *Heinelt* 1988 a). Aus diesem Grund ist auf gesundheitlich Eingeschränkte und Schwerbehinderte nicht getrennt eingegangen worden.



**Tabelle 2: Jugendliche und ABM (1986)**

Arbeits- amtsbezirke	Arbeitslose		ABM-Beschäftigte		Differenz Anteile**	ABM-Ent- lastung***	Differenz Entlastung****
	abs.	% *	abs.	% *			
	1	2	3	4	5	6	7
Bremen	8 498	24,1	1 613	34,3	10,2	16,0	137,5
Hannover	8 530	21,3	704	44,8	23,5	7,6	211,8
Leer	3 900	33,7	550	24,1	- 9,6	12,4	83,5
Dortmund	9 506	22,2	411	26,5	4,3	4,1	121,9
Marburg	1 558	27,7	195	43,6	15,9	11,1	173,8
Göppingen	2 346	24,2	13	13,8	- 10,4	0,6	61,2
Schwandorf	3 048	25,4	144	14,3	- 11,1	4,5	77,8
München	7 128	14,4	47	8,2	- 6,2	0,7	65,5
Bund	503 217	24,6	27 181	26,3	1,7	5,1	119,2

**Tabelle 3: Personen über 50 Jahre und ABM (1986)**

Arbeits- amtsbezirke	Arbeitslose		ABM-Beschäftigte		Differenz Anteile**	ABM-Ent- lastung***	Differenz Entlastung****
	abs.	% *	abs.	% *			
	1	2	3	4	5	6	7
Bremen	5 994	17,0	389	8,3	- 8,7	6,1	52,5
Hannover	8 740	21,8	202	12,9	- 8,9	2,3	62,8
Leer	1 816	15,7	495	21,7	6,0	21,4	144,7
Dortmund	11 586	27,0	116	7,5	- 19,5	1,0	29,2
Marburg	609	10,8	20	4,5	- 6,3	3,2	49,7
Göppingen	2 570	26,5	21	9,6	- 16,9	0,8	90,1
Schwandorf	3 714	31,0	352	35,0	4,0	8,7	149,3
München	12 364	14,0	65	11,3	- 2,7	0,5	52,3
Bund	432 111	21,1	14 204	13,7	- 7,4	3,2	74,0

\* Anteil an der Gesamtheit.

\*\* Errechnet aus Wert der Spalte 2 minus Wert der Spalte 4.

\*\*\* Errechnet aus Wert der Spalte 3 / (Wert der Spalte 3 + Wert der Spalte 1) × 100.

\*\*\*\* Abweichung des Werts der Spalte 6 vom Wert der Spalte 12 aus Tab. 1 in Prozent.

4. Die Frage nach besonderer Bedeutung einzelner Tätigkeitsfelder bzw. Maßnahmearten in den Arbeitsamtsbezirken soll schließlich durch Vergleich mit den entsprechenden Anteilen im Bundesdurchschnitt ermittelt werden, woran sich dann die Frage anschließen soll, ob sich spezifische Muster zwischen der Verteilung von Maßnahmearten und Personengruppen feststellen lassen.

Bevor für das Jahr 1986 auf die soziale Struktur der ABM-Beschäftigten und Maßnahmearten in den Arbeitsamtsbezirken eingegangen wird, ist kurz auf die unterschiedliche quantitative Bedeutung von ABM hinzuweisen. Die abso-

lute Zahl von ABM-Beschäftigten war 1986 im Jahresdurchschnitt im Arbeitsamtsbezirk Bremen mit 4707 am höchsten und im Arbeitsamtsbezirk Göppingen mit 94 am niedrigsten (vgl. zu den übrigen Arbeitsamtsbezirken Tab. 1<sup>14</sup>). Aufschlußreicher als absolute Zahlen sind jedoch die Werte für den (allgemeinen) ABM-Entlastungskoeffizienten in den Arbeitsamtsbezirken. Dieser Wert, der im Bundesdurchschnitt 4,3 betrug, war mit 14,8 im Arbeitsamtsbezirk *Leer* am höchsten. Es folgten Bremen (11,6), Marburg (6,4), Schwandorf (5,8), Hannover (3,6), Dortmund (3,4), München (1,0) und schließlich Göppingen (0,9).

### 3.2. 1 Soziale Struktur der in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen Beschäftigten

*Jugendliche unter 25 Jahre*<sup>15</sup>) sind in Relation zu den registrierten Arbeitslosen unter den ABM-Beschäftigten überproportional besonders in *Hannover*, aber auch in *Marburg* und *Bremen* sowie eingeschränkt auch in *Dortmund* vertreten (vgl. Tab. 2 Spalte 5). Dementsprechend war in *Hannover* und *Marburg* der Anteil von Personen ausgesprochen hoch, die sich in Maßnahmen nach dem Programm „Arbeiten und Lernen“ befanden. Waren dies in *Hannover* 20,0%, so waren es in *Marburg* sogar 51,5% aller ABM-Beschäftigten (vgl. Tab. 8). Der Arbeitsmarktentlastungseffekt von ABM war für Jugendliche in Bremen, Leer und Marburg zwar am höchsten (vgl. Tab. 2 Spalte 6), in diesen

<sup>14</sup>) Leichte Abweichungen der Zahlen in den beiliegenden Tabellen von denen der Arbeitsamtsstatistik können sich aus unterschiedlichen Berechnungsverfahren ergeben: Wir haben wie erwähnt bei der Berechnung der Jahresdurchschnittswerte Quartalsendmonatszahlen zugrunde gelegt. Die Arbeitsamtsstatistik bezieht in die Berechnung des Jahresdurchschnitts eines Kalenderjahres – auf der Grundlage von Quartalsendmonatsdaten – auch die Zahl des letzten Quartals des Vorjahres mit ein und gewichtet diese wie die Zahl des 4. Quartals des betreffenden Kalenderjahres einfach, wogegen die Zahlen des 1. bis 3. Quartals doppelt gewichtet werden. Dadurch sollen Ungenauigkeiten der Erhebung am Jahresende (Urlaub über Weihnachten und Neujahr) relativiert werden.

<sup>15</sup>) In der Arbeitsamtsstatistik wurden bis zum 1. Quartal 1986 alle Jugendlichen unter 25 Jahre erfaßt. Am Ende der folgenden drei Quartale, an denen die den Tabellen zugrundeliegenden Bestände ermittelt wurden, sind nur Jugendliche bis 25 Jahre ohne Berufsabschluß erfaßt worden, die mindestens drei Monate innerhalb der letzten sechs Monate arbeitslos waren. Vgl. dazu die eingangs dargestellten Definitionen von Zielgruppen, an denen diese statistische Erfassung orientiert ist.

**Tabelle 4: Langzeitarbeitslose und ABM (1986)**

Arbeits- amtsbezirke	Arbeitslose		ABM-Beschäftigte		Differenz Anteile**	ABM-Ent- lastung***	Differenz Entlastung****
	abs.	% *	abs.	% *			
	1	2	3	4	5	6	7
Bremen	12 858	36,5	2 560	54,4	17,9	16,6	143,1
Hannover	15 696	39,1	606	38,6	– 0,5	3,7	103,3
Leer	4 598	39,7	1 098	48,0	8,3	19,3	130,2
Dortmund	18 992	44,2	549	35,4	– 8,8	2,8	82,6
Marburg	1 341	23,8	265	59,3	35,5	16,5	257,8
Göppingen	1 768	18,2	67	71,3	53,1	3,7	405,7
Schwandorf	3 696	30,9	487	48,4	17,5	11,6	200,7
München	12 436	25,1	468	81,3	56,2	3,6	362,7
Bund	654 008	32,0	43 484	42,1	10,1	6,2	145,0

**Tabelle 5: Frauen und ABM (1986)**

Arbeits- amtsbezirke	Arbeitslose		ABM-Beschäftigte		Differenz Anteile**	ABM-Ent- lastung***	Differenz Entlastung****
	abs.	% *	abs.	% *			
	1	2	3	4	5	6	7
Bremen	16 344	46,4	1 911	40,6	– 5,8	10,5	90,2
Hannover	17 972	44,8	667	42,5	– 2,3	3,6	99,4
Leer	5 206	44,9	628	27,5	– 17,4	10,8	72,7
Dortmund	18 360	42,9	694	44,7	1,8	3,6	107,1
Marburg	2 848	50,6	169	37,8	– 12,8	5,6	87,5
Göppingen	5 722	59,1	36	38,3	– 20,8	0,6	69,5
Schwandorf	6 154	51,4	192	19,1	– 32,3	3,0	52,2
München	25 638	51,8	325	56,4	4,6	1,3	125,2
Bund	1 039 969	50,8	36 766	35,6	– 15,2	3,4	79,4

\* Anteil an der Gesamtheit.

\*\* Errechnet aus Wert der Spalte 2 minus Wert der Spalte 4.

\*\*\* Errechnet aus Wert der Spalte 3 / (Wert der Spalte 3 + Wert der Spalte 1) × 100.

\*\*\*\* Abweichung des Werts der Spalte 6 vom Wert der Spalte 12 aus Tab. 1 in Prozent.

Arbeitsamtsbezirken war jedoch auch der allgemeine ABM-Entlastungskoeffizient sehr hoch. Für Leer bedeutet dies sogar, daß Jugendliche unterdurchschnittlich an ABM partizipierten (vgl. Tab. 2 Spalte 7). Gemessen am Anteil der Jugendlichen an den registrierten Arbeitslosen ist dieser Personenkreis in den Arbeitsamtsbezirken *Göppingen*, *Schwandorf* und *München* – ebenso wie in Leer – bei ABM unterproportional berücksichtigt worden. Im Arbeitsamtsbezirk *Dortmund* lag der Anteil Jugendlicher unter den in ABM zugewiesenen Arbeitslosen nur leicht über dem der Jugendlichen an der Gesamtheit der Arbeitslosen und auch die Entlastungswirkung von ABM überstieg nur etwas die des Durchschnitts in diesem Bezirk.

Gemessen an ihrem jeweiligen Anteil an den registrierten Arbeitslosen sind *Personen über 50 Jahre* bei der Vermittlung in ABM bis auf die Arbeitsamtsbezirke *Leer* und *Schwandorf* in den ausgewählten Arbeitsamtsbezirken unterproportional berücksichtigt worden (vgl. Tab. 3 Spalte 5). Im Arbeitsamtsbezirk *Leer* liegt der Entlastungseffekt von ABM für diese Gruppe nicht nur am höchsten, sondern – wie im Arbeitsamtsbezirk *Schwandorf* – auch deutlich über dem insgesamt sehr hohen ABM-Entlastungskoeffizienten (vgl. Tab. 3 Spalte 7). Bei allen anderen Arbeitsamtsbezirken wird eine unterproportionale Berücksichtigung dieser Altersgruppe bei ABM deutlich. Besonders markant ist dieser Tatbestand im Arbeitsamtsbezirk *Dortmund*, der einen sehr hohen Anteil dieser

Altersgruppe unter den Arbeitslosen aufweist. Über 50 Jahre alte Personen waren in den Arbeitsamtsbezirken *Bremen*, *Marburg* und *München* zwar nicht so stark unterrepräsentiert wie in *Dortmund*. Betrachtet man jedoch den gerade in *Bremen* und *Marburg* insgesamt hohen Entlastungseffekt von ABM, so ist die Wirkung von ABM für die Reduzierung von Arbeitslosigkeit Älterer relativ niedrig (vgl. Tab. 3 Spalte 7). In *Hannover* sind Ältere bei ABM zwar auch unterrepräsentiert (vgl. Tab. 3 Spalte 5), allerdings liegt die geringe gruppenspezifische Entlastungswirkung von ABM nicht so weit wie bei den beiden zuvor genannten Arbeitsamtsbezirken unter dem im Arbeitsamtsbezirk *Hannover* allgemein niedrigen Entlastungseffekt (vgl. Tab. 3 Spalten 6 und 7).

Vorher *langfristig, d. h. über ein Jahr Arbeitslose* sind unter den ABM-Beschäftigten mit außerordentlich hohen Anteilen in den Arbeitsamtsbezirken *München* (81,3%) und *Göppingen* (71,3%) vertreten. In ihnen war aber die absolute Zahl der in ABM beschäftigten Personen aus dieser Gruppe zu niedrig, als daß die Zahl der Langzeitarbeitslosen in beträchtlichem Maße hätte gesenkt werden können. Die Entlastungswirkung von ABM lag jedoch für Langzeitarbeitslose erheblich über dem in diesen beiden Arbeitsamtsbezirken allgemein feststellbaren Entlastungseffekt. Gemessen an den absoluten Zahlen der langfristig Arbeitslosen und der aus diesem Personenkreis bei ABM berücksichtigten Personen kann für die Arbeitsamtsbezirke *Leer*,

*Bremen, Marburg und Schwandorf* von einer für sie relevanten Bedeutung dieses Instruments aktiver Arbeitsmarktpolitik ausgegangen werden. Der entsprechende gruppenspezifische Entlastungskoeffizient liegt in diesen Arbeitsamtsbezirken außerdem auch wesentlich über dem jeweils insgesamt hohen allgemeinen Entlastungskoeffizienten (vgl. dazu Tab. 4 Spalte 7). In den Arbeitsamtsbezirken *Hannover* und *Dortmund* sind ABM dagegen zur Minderung des Problems der Langfristarbeitslosigkeit nicht so bedeutend, was in Anbetracht besonders hoher Anteile von Langzeitarbeitslosen an der Gesamtheit der Arbeitslosen erstaunt. Für *Dortmund* gilt dies im übrigen noch in stärkerem Maße als für *Hannover*.

Gemessen an ihren Anteilen an den registrierten Arbeitslosen sind *Frauen* unter den ABM-Beschäftigten in den Arbeitsamtsbezirken *Schwandorf, Göppingen* und *Leer* in eklatanter Form unterrepräsentiert. Dies drückt sich jeweils auch im Unterschied zwischen dem gruppenspezifischen und allgemeinen Entlastungskoeffizienten aus (vgl. Tab. 5). In abgeschwächerter Form gilt dies auch für *Marburg*, aber auch für *Bremen*. Hingegen ist im Arbeitsamtsbezirk *Hannover* der Frauenanteil unter den ABM-Beschäftigten nur etwas niedriger als unter den Arbeitslosen und in den Arbeitsamtsbezirken *Dortmund* und *München* ist er bei den ABM-Beschäftigten sogar höher.

### 3.2.2 Die Verteilung von ABM-Beschäftigten nach Maßnahmearten

Nach Maßnahmearten unterscheiden sich die Merkmalsverteilungen bei den einzelnen Arbeitsamtsbezirken auffällig (vgl. Tab. 6)<sup>16)</sup>:

Im Arbeitsamtsbezirk *Hannover* dominieren eindeutig Maßnahmen im Bereich *Soziale Dienste*. Außerdem sind

<sup>16)</sup> Läßt man die unterschiedlich hohen Zahlen von ABM-Beschäftigten außer acht, die in der amtlichen Statistik „sonstigen Maßnahmen“ zugeordnet werden, treten Unterschiede noch deutlicher hervor. – Der Anteil der „sonstigen“ Maßnahmen fällt deshalb so unterschiedlich hoch aus, weil die Zuordnung uneinheitlich gehandhabt wird. So werden (resp. wurden) in einigen Arbeitsamtsbezirken „Arbeiten und Lernen“ pauschal unter „sonstige“ Maßnahmen subsumiert. Üblicherweise fallen unter diese Kategorie Maßnahmen im Kultur- und Wissenschaftsbereich.

**Tabelle 6 a: Beschäftigte in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach Maßnahmearten/Tätigkeitsfeldern\*\*\* – Jahresdurchschnitt 1986 –\***

Arbeitsamtsbezirke	Landwirtsch. Gartenbau		Forstwirtschaft		Verkehrswesen		Geländeer., Hochbau		Versorg.-anlagen		Büro und Verwaltung		Soziale Dienste		Sonstiges		darunter:			
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	Teilzeit	dav. „Arbeiten und Lernen“***	abs.	%
Bremen	509	10,8	12	0,3	30	0,6	321	6,8	19	0,4	501	10,6	1 169	24,8	2 143	45,5	822	17,5	841	17,9
Hannover	119	7,6	14	0,9	7	0,4	38	2,4	15	1,0	196	12,5	676	43,1	505	32,2	399	25,4	314	20,0
Leer	581	25,4	56	2,4	213	9,3	227	9,9	143	6,3	179	7,8	554	24,2	323	14,1	413	18,1	129	5,6
Dortmund	245	15,8	5	0,3	27	1,7	23	1,5	0	0,0	91	5,9	511	32,9	650	41,9	249	16,0	92	5,9
Marburg	237	53,0	18	4,0	0	0,0	5	1,1	0	0,0	49	11,0	108	24,2	29	6,5	286	64,0	230	51,5
Göppingen	6	6,4	3	3,2	0	0,0	6	6,4	2	2,1	24	25,5	35	37,2	18	19,1	4	4,3	0	0,0
Schwandorf	468	46,5	54	5,4	22	2,2	70	7,0	0	0,0	143	14,2	133	13,2	116	11,5	35	3,5	23	2,3
München	39	6,8	0	0,0	1	0,2	15	2,6	5	0,9	174	30,2	255	44,3	87	15,1	72	12,4	0	0,0
Bundesdurchschn.	22 108	21,4	5 677	5,5	1 869	1,8	7 419	7,2	1 079	1,0	15 165	14,7	30 416	29,4	19 180	18,6	16 949	16,4	10 212	9,9

\* Errechnet aus Quartalsendmonatszahlen (ST43/2) der örtlichen Arbeitsämter und ANBA.

\*\* Berechnung bezieht sich nur auf das 2. bis 4. Quartal 1986.

\*\*\* Ohne Küstenschutz/Landgewinnung.

**Tabelle 6 b: Beschäftigte in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach Maßnahmearten/Tätigkeitsfeldern ohne sonstige Maßnahmen\*\* – Jahresdurchschnitt 1986 –\***

Arbeitsamtsbezirke	Landwirtsch. Gartenbau		Forstwirtschaft		Verkehrswesen		Geländeer., Hochbau		Versorgungsanlagen		Büro und Verwaltung		Soziale Dienste	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
Bremen	509	19,9	12	0,5	30	1,2	321	12,5	19	0,7	501	19,5	1 169	45,6
Hannover	119	11,2	14	1,3	7	0,7	38	3,6	15	1,4	196	18,4	676	63,5
Leer	581	29,6	56	2,9	213	10,9	227	11,6	143	7,3	179	9,1	554	28,2
Dortmund	245	27,2	5	0,6	27	3,0	23	2,5	0	0,0	91	10,1	511	56,7
Marburg	237	56,7	18	4,3	0	0,0	5	1,2	0	0,0	43	10,3	108	25,8
Göppingen	6	7,9	3	3,9	0	0,0	6	7,9	2	2,6	24	31,6	35	46,1
Schwandorf	468	52,6	54	6,1	22	2,5	70	7,9	0	0,0	143	16,1	133	14,9
München	39	8,0	0	0,0	1	0,2	15	3,1	5	1,0	174	35,6	255	52,1
Bundesdurchschn.	22 108	26,6	5 677	6,8	1 869	2,2	7 419	8,9	1 079	1,3	15 165	18,2	30 416	36,6

\* Errechnet aus Quartalsendmonatszahlen (ST43/2) der örtlichen Arbeitsämter und ANBA.

\*\* Ohne Küstenschutz/Landgewinnung.

überdurchschnittlich viele Maßnahmen nach dem Programm „Arbeiten und Lernen“ anzutreffen<sup>17)</sup>.

Für den Arbeitsamtsbezirk *München* – und abgeschwächt auch für den Arbeitsamtsbezirk *Göppingen* – gilt dies für die Bereiche *Soziale Dienste* und *Büro/Verwaltung*. Dabei ist darauf hinzuweisen, daß nach § 91 Abs. 2 Satz 3 AFG die Förderung von Arbeiten ausgeschlossen ist, „die üblicherweise von juristischen Personen des öffentlichen Rechts durchgeführt werden, es sei denn, daß es sich um [strukturverbessernde oder auf Langzeitarbeitslose orientierte] Arbeiten (. . .) in Arbeitsamtsbezirken handelt, deren Arbeitslosenquote im Durchschnitt der letzten sechs Monate vor der Bewilligung der Förderung mindestens dreißig vom Hundert über dem Bundesdurchschnitt gelegen hat“ (Einfügung und Hervorhebung durch d. Verf.). Da die Arbeitslosenquote in den Arbeitsamtsbezirken München und Göppingen jedoch unter dem Bundesdurchschnitt lag, bedeutet dies, daß z. B. Gebietskörperschaften in den Bereichen Soziale Dienste und Büro/Verwaltung nur AB-Maßnahmen durchführen können, deren Tätigkeit nicht nur zusätzlich ist, sondern auch üblicherweise von ihnen nicht übernommen wird. Dies ist gerade bei den genannten Bereichen für kommunale Gebietskörperschaften schwer nachweisbar. Eine „Öffnung“ ermöglicht auch in diesem Fall § 5 Abs. 3 der ABM-Anordnung, da durch ihn die genannte Bestimmung für die Zielgruppen von ABM außer Kraft gesetzt wird. Dies erklärt zum einen die besondere Berücksichtigung von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsamtsbezirken München und Göppingen. Zum anderen ist die zuvor genannte Regelung auch ein Grund dafür, daß die „Arbeitsförderungsinitiative“ der Stadt München gerade im Sozialbereich besonders auf die Förderung von ABM bei „Dritten“ (Wohlfahrtsverbände, Vereine) ausgerichtet ist.

Im Arbeitsamtsbezirk *Dortmund* ist der Anteil von ABM-Beschäftigten im Bereich *Soziale Dienste* zwar auch hoch. Ein beachtlicher Teil entfällt aber auch auf Maßnahmen im Bereich *Gartenbau u. ä.* Ferner ist der Anteil von geförderten regulären, d. h. nicht im Rahmen des Programms „Arbeiten und Lernen“ durchgeführten Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen, relativ hoch.

Die Interpretation der vorliegenden Daten wird für den Arbeitsamtsbezirk *Bremen* durch den hohen Anteil „sonstiger Maßnahmen“ erschwert. Ihnen zugeordnet sind dort die „Arbeiten-und-Lernen“-Maßnahmen, die es mit 17,9% auf einen erheblich über dem Bundesdurchschnitt liegenden Anteil bringen. Deutlich ist jedoch – besonders wenn der Anteil „sonstiger Maßnahmen“ außer Betracht bleibt – die große Bedeutung von Maßnahmen im Bereich *Soziale Dienste*<sup>18)</sup>.

Ein eindeutiges Schwergewicht weisen Maßnahmen im Bereich *Gartenbau u. ä.* in den Arbeitsamtsbezirken *Marburg* und *Schwandorf* auf. In diesen beiden Arbeitsamtsbezirken ist – zumindest gemessen an den übrigen untersuchten Regionen – auch der auf den Bereich *Forstwirtschaft* entfallende Anteil von ABM-Stellen nicht unbeträchtlich. Bemerkenswert ist, daß sich im Arbeitsamtsbezirk *Mar-*

*burg* 64,0% der in ABM Beschäftigten in einer Teilzeitmaßnahme befanden. Dies ist zwar auf die besondere quantitative Bedeutung von „Arbeiten und Lernen“ zurückzuführen. Aber auch der Anteil der übrigen Teilzeitbeschäftigten unter den ABM-Kräften ist mit 12,5% sehr hoch. Ausschlaggebend dafür ist die dortige Praxis, daß die im Arbeitsamtsbezirk Marburg überproportional vertretenen Akademiker unter den Arbeitslosen im Regelfall (wegen der relativ hohen tariflichen Bezahlung) nur in eine Teilzeitmaßnahme vermittelt werden.

Neben einem über dem Bundesdurchschnitt liegenden Wert für den Bereich *Gartenbau u. ä.* entfallen im Arbeitsamtsbezirk *Leer* relativ viel ABM-Stellen auf die Bereiche *Verkehrswesen, Geländeerschließung/Hochbau* und *Verkehrsanlagen*. Letztere sind in den übrigen ausgewählten Arbeitsamtsbezirken quantitativ weitgehend unbedeutend. Hoch ist in *Leer* auch der Anteil von Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen (ohne „Arbeiten und Lernen“-Maßnahmen).

Betrachtet man für die Arbeitsamtsbezirke jeweils die *sozialen Merkmale der ABM-Beschäftigten nach Maßnahmentearten* (vgl. dazu Tab. 7), so kann man der Frage nachgehen, ob sich hohe Anteile bestimmter sozialer Gruppen und Maßnahmentearten bedingen. Bei einigen Arbeitsamtsbezirken ist diese Betrachtung nicht möglich, weil die Fallzahlen, die im übrigen nach z. T. stark schwankenden Quartalsendmonatszahlen errechnet werden müssen, zu klein sind<sup>19)</sup>. Dennoch lassen sich die bisherigen Befunde folgendermaßen präzisieren<sup>20)</sup>:

- In allen Arbeitsamtsbezirken ist der Anteil von *Frauen* unter den in den Bereichen Soziale Dienste und Büro/Verwaltung beschäftigten ABM-Kräften sehr hoch. Dies verweist darauf, daß es von der Möglichkeit, in diesen Tätigkeitsfeldern ABM anzusiedeln, abhängt, Frauen entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen bei der Zuweisung in ABM zu berücksichtigen. (Vgl. dazu die konträre Situation in den Arbeitsamtsbezirken Dortmund, München und Hannover auf der einen und Leer und Schwandorf auf der anderen Seite.)

- *Jugendliche* sind stark bei den „Außentätigkeiten“ vertreten, d. h. in allen Bereichen außer den Sozialen Diensten und dem Büro-/Verwaltungsbereich. Treten sie mit einem relevanten Anteil bei Sozialen Diensten auf, so korrespondiert dies in diesem Bereich mit einem hohen Anteil für die speziell auf Jugendliche ausgerichteten Maßnahmen nach dem Programm „Arbeiten und Lernen“ (vgl. besonders Marburg, aber auch Hannover, Leer und Schwandorf). Gerade bei Außentätigkeiten fallen Arbeiten an, die besonders für die Zielgruppe der Jugendlichen ohne Berufsausbildung und mit manifest gewordenen Vermittlungsschwierigkeiten in Frage kommen (vgl. *Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen* 1988, 10). Im Rahmen von „Arbeiten und Lernen“ werden solchen Jugendlichen jedoch auch pflegerische Tätigkeiten in Sozialen Diensten angeboten.

- *Über 50 Jahre alte Personen* werden – mit unterschiedlichen Schwerpunkten in den einzelnen Arbeitsamtsbezirken – überwiegend bei Außentätigkeiten eingesetzt. Die Konzentration auf diese Tätigkeitsfelder ist – ähnlich wie bei Jugendlichen ohne Berufsausbildung – mit Defiziten in der beruflichen Qualifikation und bei der Motivation zu Weiterbildung zu erklären (keine Berufsausbildung und bisherige Hilfsarbeitertätigkeit oder durch technologische Entwicklungen entwertete berufliche Qualifikationen). Hohe

<sup>17)</sup> Das Programm „Arbeiten und Lernen“ ist auf arbeitslose Jugendliche bezogen, die über ABM beschäftigt sind, aber auch an einer integrierten Bildungsmaßnahme teilnehmen.

<sup>18)</sup> Zum Einsatz von ABM in Bremen im Jahr 1984 und z. T. auch im Jahr 1979 vgl. Eberwein/Tholen 1986, S. 333 ff.

<sup>19)</sup> Betrug die Zahl der Personen je Maßnahme 20 und weniger, so wurde sie nicht berücksichtigt.

<sup>20)</sup> Vgl. dazu im Detail Heinelt 1988 a, 22 ff.

Anteile von älteren ABM-Beschäftigten im Büro-/Verwaltungsbereich in den Arbeitsamtsbezirken Dortmund und Göppingen verdeutlichen jedoch, daß vorhandene berufliche Qualifikationen und Kenntnisse auch in diesen Tätigkeitsfeldern durchaus genutzt werden können, obgleich dieser Personenkreis u. U. wegen geminderter beruflicher Leistungs-/Anpassungsfähigkeit Probleme hat, sich „normal“ in das Erwerbssystem zu integrieren.

- Die Verteilung von *Langzeitarbeitslosen* stimmt zum einen mit der Verteilung bei Jugendlichen (besonders in Marburg) und bei Älteren (besonders in Schwandorf) überein, was auf die schlechten Beschäftigungschancen dieser beiden Zielgruppen von ABM hinweist. Zum anderen tritt eine Koinzidenz mit der quantitativen Bedeutung von

Tätigkeiten im Bereich Landwirtschaft/Gartenbau auf. Dies ist mit den diesem Bereich zuzurechnenden Arbeiten zu erklären, die gerade für beruflich gering Qualifizierte in Frage kommen. (Vgl. dazu die Situation in den Arbeitsamtsbezirken *Dortmund* und *Hannover*, in denen jeweils der Anteil von vormalig Langzeitarbeitslosen unter den ABM-Beschäftigten niedrig ist und auch Maßnahmen im Bereich Landwirtschaft/Gartenbau wenig vertreten sind.) Langzeitarbeitslose sind aber auch z. T. sehr stark bei Sozialen Diensten und im Büro-/Verwaltungsbereich anzutreffen. Dies kann zum einen im Zusammenhang mit dem erwähnten hohen Anteil von Frauen (mit ihren spezifischen Arbeitsmarktp Problemen) in diesen Bereichen und zum anderen mit den Erwerbsproblemen von Sozialarbeitern u. ä. gesehen werden.

**Tabelle 7: Beschäftigte in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach Maßnahmenteilen – Jahresdurchschnitt 1986 –\***

Art der Maßnahmen	Beschäftigte							Arbeitsamtsbezirke
	insg. (abs.)	unter 25 J.	über 50 J.**	lang. Alo.	Frauen	Teil- zeit**	„Arbeiten und Lernen“***	
	1	2	3	4	5	6	7	
Landwirt./Gartenbau	509	30,3	13,2	58,2	23,6	8,8	11,6	Bremen
Verkehrswesen	30	6,7	6,7	70,0	6,7	0,0	0,0	
Geländeerschließung	321	9,7	19,3	66,7	4,4	0,3	0,0	
Büro u. Verwaltung	501	15,0	11,4	65,3	51,1	11,4	2,2	
Soziale Dienste	1 169	19,0	3,9	65,3	64,5	12,9	4,4	
Landwirt./Gartenbau	119	61,3	7,6	26,1	15,1	13,0	13,0	Hannover
Geländeerschließung	38	61,2	16,6	36,8	27,0	3,9	1,7	
Büro u. Verwaltung	196	20,0	21,6	57,4	54,2	5,4	0,0	
Soziale Dienste	676	46,2	6,3	40,1	57,2	21,5	19,1	
Landwirt./Gartenbau	581	15,8	36,1	55,8	14,5	4,2	0,1	Leer
Forstwirtschaft	56	33,9	20,7	35,7	7,1	26,3	25,5	
Verkehrswesen	213	8,5	32,1	46,9	1,4	0,0	0,0	
Geländeerschließung	227	18,1	30,4	37,4	34,4	2,9	2,3	
Versorgungsanlagen	143	6,3	33,6	34,3	0,0	0,0	0,0	
Büro u. Verwaltung	179	14,0	4,1	55,9	65,9	9,9	0,0	
Soziale Dienste	554	31,2	6,4	50,4	72,9	33,3	17,5	
Landwirt./Gartenbau	245	32,2	10,3	46,1	6,8	0,6	0,0	Dortmund
Verkehrswesen	27	22,2	15,9	13,9	0,0	0,0	0,0	
Geländeerschließung	23	25,0	18,7	25,0	6,5	3,3	0,0	
Büro u. Verwaltung	91	15,7	15,4	21,7	60,7	6,3	0,0	
Soziale Dienste	511	24,5	5,1	37,5	76,3	13,6	0,0	
Landwirt./Gartenbau	237	52,4	4,5	60,9	16,7	54,3	52,0	Marburg
Büro u. Verwaltung	49	3,1	3,3	51,0	65,8	74,5	42,0	
Soziale Dienste	108	45,8	0,0	58,1	81,5	89,6	61,7	
Büro u. Verwaltung	24	0,0	35,8	70,8	54,2	8,3	0,0	Göppingen
Soziale Dienste	35	10,7	6,6	75,0	55,7	5,7	0,0	
Landwirt./Gartenbau	468	12,1	50,0	61,9	1,5	1,8	1,8	Schwandorf
Forstwirtschaft	54	4,2	54,3	50,5	1,4	0,0	0,0	
Verkehrswesen	22	6,8	40,9	56,8	5,7	3,4	2,7	
Geländeerschließung	70	10,4	41,4	37,5	0,7	0,0	0,0	
Büro u. Verwaltung	143	12,6	8,8	26,0	51,0	8,7	4,4	
Soziale Dienste	133	26,5	4,5	30,3	67,3	9,0	3,8	

\* Errechnet aus Quartalsendmonatszahlen (ST43/2) der örtlichen Arbeitsämter. Angaben in den Spalten 2 bis 7 in Prozent von Spalte 1.

\*\* Angaben beziehen sich auf die Zahlen am Ende des 2. bis 4. Quartals, da die Statistik verändert wurde.

### 3.2.3 Zur Struktur der Maßnahmeträger

Aus den bisherigen Ausführungen ist zwar deutlich geworden, daß eine angemessene Berücksichtigung der Zielgruppen dieses Instruments aktiver Arbeitsmarktpolitik entscheidend davon abhängig ist, inwieweit jeweils spezifische Tätigkeitsfelder erschlossen werden können. Dabei sind die örtlichen Arbeitsämter auf bestimmte Träger verwiesen, die ihrerseits Handlungsrestriktionen unterworfen sind.

Die amtlichen Statistiken lassen nur *indirekt* Schlußfolgerungen über die quantitative Gewichtung von bestimmten Trägern zu<sup>21)</sup>. Wir haben deshalb nach Angaben der örtlichen Arbeitsämter versucht zu ermitteln, welche Träger sich in welchem Umfang an ABM beteiligt haben (vgl. Tab. 8). Wenn auch die Angaben Ungenauigkeiten enthalten (vgl. dazu die Anm. zu Tab. 8)<sup>22)</sup>, so unterstreichen sie doch bislang abgeleitete Aussagen zu Zusammenhängen zwischen spezifischen Schwerpunkten bei den ABM-Beschäftigten, den Tätigkeitsfeldern und den Trägern: Nur dort, wo Kommunen deutlich dominierend unter den Trägern auftreten (in den Arbeitsamtsbezirken Marburg, Schwandorf und Leer<sup>23)</sup>) sind Tätigkeiten in den „Außenbereichen relativ stark verbreitet und konnten Jugendliche und/oder Ältere vergleichsweise gut vermittelt werden. Der hohe, auf Gebietskörperschaften entfallende Anteil im Arbeitsamtsbezirk Hannover ist dadurch zu relativieren, daß davon ein Drittel nicht auf Kommunen, sondern auf Landes- und d. h. nicht zuletzt Universitäts-/Hochschuleinrichtungen entfällt. Damit korrespondiert – ähnlich wie in München – ein relativ hoher Anteil von ABM-Beschäftigten im Bereich Büro/Verwaltung. Je schwächer Kommunen beteiligt sind (siehe insbesondere Dortmund), desto mehr treten die von den übrigen Trägern vorrangig zu erschließenden Tätigkeitsbereiche Soziale Dienste und Büro/Verwaltung hervor und werden „ABM-Entlastungseffekte“ deutlich, die zwar für bestimmte Gruppen durchaus zu begrüßen sind (speziell bei Frauen), jedoch meist an besonderen örtlichen „Problemgruppen“ vorbeigehen (wie z. B. an Langzeitarbeitslosen im Arbeitsamtsbezirk Dortmund).

Bemerkenswert hoch sind die allein auf Wohlfahrtsverbände und Vereine entfallenden Anteile in den Arbeitsamtsbezirken Bremen (zusammen 40,1%) und München (zusammen 50%). Sie sind – wie zu zeigen sein wird – nicht zuletzt aus kommunaler Unterstützung von AB-Maßnahmen bei diesen Trägern zu erklären. Mit dieser Förderung werden von den betreffenden Kommunen (resp. dem Stadtstaat Bremen) nicht nur arbeitsmarktpolitische Ziele verfolgt. Es werden auch Effekte im Hinblick auf die Entwicklung der Infrastruktur (insbesondere der sozialen Infrastruktur) erwartet (Breckner u. a. 1987; *Bürgerchaftsdrucksache* 1987).

<sup>21)</sup> Zu diesbezüglichen Unzulänglichkeiten der „Geschäftsstatistik“ über den Einsatz von ABM vgl. Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen 1988 (bes. S. 55).

<sup>22)</sup> Das Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen (1988, 44) kommt auf der Grundlage bewilligter Maßnahmen für den Arbeitsamtsbezirk Dortmund zu einem stark abweichenden Ergebnis. Danach befanden sich im Jahr 1986 50,4% der Teilnehmer in Maßnahmen von Kommunen, 13,8% von Landes- und Bundesbehörden, 18,9% von Kirchen und Wohlfahrtsverbänden, 10,0% von Vereinen und Initiativen im sozialen Bereich, 2,7% von sonstigen Vereinen und 4,2% von sonstigen Trägern.

<sup>23)</sup> Der in der Tabelle für Leer ausgewiesene Anteil der Kommunen ist zu niedrig, weil sich die Angaben nicht auf die Beschäftigten, sondern auf die Maßnahmen beziehen. Dies wird in den Ausführungen im nächsten Kapitel deutlich.

<sup>24)</sup> Befragt wurden alle Landkreise sowie Städte und Gemeinden mit über 15 000 Einwohnern. – Vgl. zur Durchführung dieser Befragung und weiteren Ergebnissen Heinelt 1988 d.

**Tabelle 8: Struktur der Träger von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (1986) – Anteil an der Gesamtheit der ABM-Beschäftigten i. v. H. –**

Träger	Bremen*	Hannover***	Leer**	Dortmund	Marburg	Göppingen**	Schwandorf	München
Gebietskörperschaften	51,4	61,2	42,3	39,5	66,6	51	63	45
– darunter Kommunen	–	49,3	–	–	–	–	–	25
Kirchen	1,7	8,4	25,9	10,9	33,3	7	6	5
Wohlfahrtsverbände	4,1	7,3	3,1	15,1		5	7	25
Vereine	36	18,2	21,2	23,1		35	16	25
sonstige Träger (z. B. Stiftungen)	6,8	4,7	7,6	11,4		2	8	–

\* Nach Bürgerschaftsdrucksache 11/978, S. 24.

\*\* Angaben beziehen sich auf die Verteilung der Maßnahmen und nicht auf die der Beschäftigten. Für den Arbeitsamtsbezirk Göppingen ist dies unerheblich, weil die Maßnahmen gleichermaßen nur mit wenigen Beschäftigten besetzt sind. Im Arbeitsamtsbezirk Leer ist dies anders. Hier sind es gerade Gebietskörperschaften, die Maßnahmen mit zahlreichen Beschäftigten durchführen.

\*\*\* Die Angaben beziehen sich auf die gestellten Neuanträge. Sie geben deshalb nur ungefähr die Verteilung bei den Bestandszahlen wieder. So lag nach den Ergebnissen unserer schriftlichen Befragung von Kommunen ihr Anteil um 10 Prozentpunkte niedriger.

Quelle: Eigene schriftliche Befragung der Arbeitsämter.

## 4. Beteiligung von Kommunen an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

### 4.1 Ergebnisse einer schriftlichen Befragung

Wie bzw. wie stark sich Kommunen in den acht ausgewählten Arbeitsamtsbezirken an ABM beteiligen, kann anhand von Ergebnissen einer von uns durchgeführten schriftlichen Befragung von Kommunen verdeutlicht werden<sup>24)</sup>.

Alle Kommunen in den Arbeitsamtsbezirken Bremen, Leer, Hannover, Dortmund, Marburg und Schwandorf hatten bis Ende 1986 ABM durchgeführt. Im Arbeitsamtsbezirk Göppingen waren hingegen vier von 12 und im Arbeitsamtsbezirk München acht von 15 Städten und Gemeinden bis zu diesem Zeitpunkt noch nie als Träger von ABM aufgetreten. Und auch der Landkreis München hatte noch nie (als einziger unter den Landkreisen) ABM durchgeführt. Dies ist zum einen auf die vergleichsweise niedrige Arbeitslosigkeit in diesen Regionen, zum anderen aber auch auf die erwähnten rechtlich begrenzten Einsatzmöglichkeiten von ABM bei Kommunen als öffentlich-rechtlichem Träger in Arbeitsamtsbezirken mit unterdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit zurückzuführen.

Die höchsten Anteile von ABM-Kräften an den Beschäftigten in den Kommunalverwaltungen weisen die Städte und Gemeinden im Arbeitsamtsbezirk Leer auf – und zwar zwischen 18,9 und 42,2%! Die niedrigsten Anteile sind erwartungsgemäß für die Städte und Gemeinden in den Arbeitsamtsbezirken Göppingen (2,6% und weniger) und München (2,0% und weniger) festzustellen (vgl. im übrigen Tab. 9). Die vier Großstädte bringen es zwar auf die

höchsten absoluten Zahlen von ABM-Kräften, doch gemessen an der Zahl der Beschäftigten in den Stadtverwaltungen ist ihr Anteil vergleichsweise niedrig (4,3% in Dortmund, 3,2% in Hannover und 0,2% in München<sup>25)</sup>). Die Großstädte setzen jedoch in unterschiedlicher Form und in unterschiedlichem Ausmaß auch auf die Förderung von ABM bei anderen Trägern:

**Tabelle 9: Kommunen und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen**

Städte und Gemeinden	ABM-Start (Jahr)	ABM-Beschäftigte 31. 12. 1986		Anteil ABM-Besch. an den Kommunalbediensteten (%)	Ausgaben für ABM 1986	
		Komm.-Verw.	Vergabe-arb.		Sachkosten	Personal
Bremen	1974	3 891*	–	7,6*	9 387 000	3 300 000
Osterholz-Sch.	1977	45	0	1,4	62 400	21 800
Ritterhude	1977	5	0	22,2	270	5 000
Schwanewede	1978	6	0	4,4	0	3 000
Leer	1978	120	36	22,4	zusammen 50 000	
Moormerland	1977	108	35	42,2	135 204	31 649
Papenburg	1975	204	24	30,5	1 500 000	610 000
Westoverleding.	1975	35	31	18,9	251 000	180 000
Hannover	1977	405	5	3,2	1 575 000	2 846 000
Barsinghausen	1983	39	0	9,4	–	228 000
Garbsen	1977	25	0	6,0	15 000	75 000
Gehrden	1983	11	0	8,5	65 450	13 450
Hemmingen	1976	48	0	20,2	220 000	980 000
Laatzen	1976	14	0	3,1	–	257 851
Langenhagen	1978	35	0	6,0	0	242 000
Ronnenberg	–	42	0	21,6	–	–
Seelze	1977	25	0	7,3	–	237 308
Wennigsen	1976	16	0	9,9	5 000	50 000
Dortmund	1975	610	16	4,3	190 000	1 000 000
Lünen	1975	83	0	5,9	–	138 000
Schwerte	1977	69	0	9,6	484 023	4 360
Selm	1977	31	0	9,1	–	106 985
Marburg	1976	107	0	10,0	75 000	500 000
Kirchhain	1977	12	0	4,8	20 000	60 000
Schwalmsstadt	1975	8	0	5,8	19 500	27 600
Stadtallendorf	1977	9	0	7,6	15 000	77 799
Göppingen	1982	2	0	0,2	–	24 062
Esslingen	1972	4	1	2,6	26 000	44 000
Geislingen	1983	0	0	0,0	–	11 418
Kirchheim u. T.	1976	2	0	0,4	–	18 181
Leinfelden-Ech.	1977	3	0	0,7	–	13 000
Nürtingen	1977	0	0	2,4	0	0
Ostfildern	1977	1	0	0,2	–	10 000
Plochingen	1987	0	0	0,0	0	0
Uhingen	–	0	0	0,0	–	–
München	1983	192	45	0,4	1 500 000	6 700 000
Dachau	1984	0	0	0,0	–	–
Fürstenfeldbr.	1978	2	0	2,0	–	32 553
Gauting	1986	1	0	1,0	–	17 645
Gröbenzell	1987	0	0	0,0	0	0
Ismaning	1985	2	0	1,4	7 000	24 500
Olching	1987	0	0	0,0	0	0
Puchheim	1977	1	0	1,1	120 000	26 200
Schwandorf	1978	24	0	7,1	–	0
Amberg	1977	28	0	2,1	–	44 622
Cham	1974	22	0	9,2	7 500	63 748
Sulzbach-Ros.	1977	32	0	13,0	–	30 000

\* Bremen inkl. Vergabe-arb. u. geförd. ABM bei Dritten.

Quelle: Eigene Erhebung.

<sup>25)</sup> Bremen gab nur eine globale Zahl der in der eigenen Verwaltung und in geförderten Maßnahmen bei Dritten beschäftigten ABM-Kräfte an. Ferner mußte von uns die Gesamtheit der Beschäftigten im Stadtstaat Bremen (inkl. Bremerhaven) als Bezugsgröße herangezogen werden, weil uns eine andere Beschäftigtenzahl nicht genannt wurde. Selbst wenn man für Bremen die Zahl der in „internen“ wie „externen“ ABM (d. h. geförderter Maßnahmen bei Dritten) Beschäftigten der Zahl der Beschäftigten des Landes Bremen gegenüberstellt, ergibt sich „nur“ ein Anteil von 7,6%.

Landkreise**	ABM-Start (Jahr)	ABM-Beschäftigte 31. 12. 1986		Anteil ABM-Besch. an den Kommunalbediensteten (%)	Ausgaben für ABM 1986	
		Komm.-Verw.	Vergabe-arb.		Sachkosten	Personal
Osterholz	1983	92	0	8,7	163 886	21 508
Hannover	–	–	0	–	–	–
Unna	1977	25	0	2,2	207 710	268 064
Marb.-Biedenk. Schwalm-Eder	1976 1978	26 26	0 0	2,9 1,6	50 000 –	388 024 91 247
Göppingen Esslingen	1977 1977	4 9	0 0	0,2 0,4	– –	32 730 77 628
München Dachau Ebersberg Fürstenfeldbr. Starnberg	0 1977 1978 1986 1984	0 14 1 6 1	0 0 0 0 0	0,0 2,0 0,1 0,7 0,2	0 – – – 3 125	0 56 694 – – 16 286
Amberg-Sulzb. Cham	1984 1978	5 78	0 6	0,9 5,5	– 450 000	40 000 880 000

\*\* Die Landkreise Leer, Emsland und Schwandorf haben sich an der Erhebung nicht beteiligt.

- Die Stadt *Dortmund* orientiert sich auf die Beratung (nicht zuletzt auch über Finanzierungsmöglichkeit bei Dritten) von Projekten und stellt nur begrenzte Etatmittel für Sachkosten zur Verfügung (100 000 DM p.a.),

- die Stadt *Hannover* übernimmt den vom Träger zu finanzierenden Anteil an den Personalkosten (822 000 DM für 122 Beschäftigte im Jahr 1986, zum überwiegenden Teil bei Maßnahmen [in Kindergärten] von Wohlfahrtsverbänden).

- Die Stadt *München* und das Land *Bremen* übernehmen die Restfinanzierung der Personalkosten (in München 1986 für 206 Personen) und Sachkosten. Darüber hinaus werden in Bremen (potentiellen) Projektträgern umfassende Beratungsangebote gemacht.

Unterschiedlich erfolgt dabei die *Beihilfebewilligung*: In *Bremen* erfolgt die Mittelbewilligung bis zu einem Betrag von 10 000 DM und in *Hannover* bis zu einem Betrag von 4000 DM im Rahmen der „Geschäfte der laufenden Verwaltung“. Bei darüberliegenden Förderbeträgen sind die für Haushaltsentscheidungen relevanten politischen Gremien hinzuzuziehen<sup>26)</sup>.

Durch die kommunale Förderung von ABM bei „Dritten“ kann Einfluß auf „externe“ Maßnahmen genommen und neben arbeitsmarktpolitischen Zielen gerade auch Effekte im Hinblick auf einen Ausbau der (sozialen) Infrastruktur angestrebt werden (z. B. innovative Sozialprojekte). Außerdem können durch kommunale Komplementärfinanzierung gerade (kleine) Vereine erst in die Lage versetzt werden, Maßnahmen durchzuführen (vgl. *Breckner u. a.* 1987).

Die Landkreise weisen – bis auf die Landkreise Osterholz und Cham, die beide schwerpunktmäßig ABM für Jugendliche durchführten („Arbeiten und Lernen“), – vergleichsweise geringe Anteile von ABM-Beschäftigten an den bei der Kreisverwaltung Beschäftigten auf. Dies ist darauf zurückzuführen, daß die Verwaltungsstruktur der Landkreise nur begrenzt Einsatzmöglichkeiten für ABM zuläßt – z. B. fehlt der für den Einsatz von ABM bei Kommunen sonst so bedeutsame Bereich der Garten- und Landschaftspflege. Zahlenmäßig bedeutsame Einsatzfelder gibt es neben begrenzten Beschäftigungsmöglichkeiten z. B. in Planungsabteilungen u. ä. lediglich im Volkshochschul- und Krankenhausbereich – wenn diese als Teil der Kreisverwaltung organisiert sind. Der Landkreis *Hannover* ist vor dem Hintergrund begrenzter Einsatzmöglichkeiten von ABM innerhalb der Kreisverwaltung seit 1985 dazu übergegangen, ABM bei anderen Trägern – nicht zuletzt auch bei kreisangehörigen Städten und Gemeinden – zu fördern (1986 mit 3 Mio. DM), indem bis zu 10% der Personalkosten und Sachkosten finanziert werden.

Es wäre zu erwarten, daß Kommunen Wirtschaftsunternehmen mit der Durchführung von Maßnahmen betrauen, denn in § 8 Abs. 4 der ABM-Anordnung heißt es, daß „mit der Durchführung der Arbeiten (...) der Träger grundsätzlich ein Wirtschaftsunternehmen beauftragen“ soll. Dieser Grundsatz findet nach den Ergebnissen unserer Erhebung bei ABM in kommunaler Trägerschaft jedoch nur im Bereich des Arbeitsamtes Leer und – wenn auch wesentlich weniger – in den Großstadtarbeitsamtsbezirken Anwendung. Ausschlaggebend dafür dürften zum einen höhere Maßnahmekosten auf Seiten der Kommunen und

Vorbehalte gegen zugewiesene ABM-Kräfte auf Seiten von Wirtschaftsunternehmen sein (siehe Kapitel 2.2; vgl. auch *Sellin/Spitmagel* 1988, 490). Durch die Beteiligung von Wirtschaftsunternehmen an ABM über Vergabearbeiten ist jedoch u. U. deren Kritik an AB-Maßnahmen zurückzudrängen. Ein Instrument um dies zu bewirken und gleichzeitig Vorbehalten von Betrieben gegenüber den in die Maßnahmen zugewiesenen Arbeitslosen zu begegnen ist die sog. „*Teilvergabe*“, wie sie u. a. in *Hannover* praktiziert wird: Im Rahmen eines Gesamtprojekts (z. B. im Garten- und Landschaftspflegebereich) erhält ein Unternehmen einen Auftrag für spezifische Teilarbeiten; andere Teilarbeiten werden durch eine AB-Maßnahme in Regie der Kommune erledigt.

48 Kommunen machten Angaben zur *Koordination des Einsatzes von ABM innerhalb der Kommunalverwaltung*. In den meisten Fällen ist bei den *kreisangehörigen Städten und Gemeinden* diese Aufgabe als übliche „Personalangelegenheit“ entweder dem Personalamt, dem Personal- und Hauptamt oder dem Hauptamt (z. B. Personalabteilung oder Sachgebiet Personal im Hauptamt) zugeordnet. Die Zuständigkeit dieser Verwaltungseinheiten für ABM ergibt sich aus der Zahl der ABM-Beschäftigten: In den Kommunen im Arbeitsamtsbezirk Leer ist aufgrund der notwendigen Integration einer großen Zahl von ABM-Kräften in die Kommunalverwaltung die Zuordnung zu der für Personalangelegenheiten zuständigen Verwaltungseinheit sinnvoll. Bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden in den übrigen Arbeitsamtsbezirken ist die Zahl der ABM-Kräfte vergleichsweise niedrig, so daß eine gesonderte Zuständigkeit nicht zwingend ist. Je nach Größe der Kommune und Zahl der ABM-Beschäftigten sind Sachbearbeiter des Personal-/Hauptamtes gesondert mit dieser Aufgabe betraut. Werden ABM im größeren Umfang in einer kommunalen VHS durchgeführt, so kann ihr die separate Zuständigkeit übertragen worden sein (z. B. in *Lünen*).

Bei den untersuchten *Großstädten* haben sich indes spezifische organisatorische Zuständigkeiten herausgebildet:

- In *Bremen* existiert seit 1977 eine Koordinationsstelle beim Senator für Arbeit (Referat für ABM-Politik in der Abteilung Arbeitsmarkt und Ausländerpolitik), die für „interne“ Maßnahmen und für die Beratung und Förderung von Maßnahmen durch Komplementärmittel des Landes *Bremen* bei Dritten zuständig ist (*Bürgerschaftsdrucksache* 11/1987, S. 13).

- In *Hannover* besteht seit 1987 eine „Geschäftsstelle für kommunale Beschäftigungsmaßnahmen“, die eine dezentralisierende Koordinationszuständigkeit ausübt. Sie ist unmittelbar dem Schuldezernenten unterstellt. Ferner existiert innerhalb der Stadtverwaltung der sog. „ABM Stützpunkt Hölderlinstraße“, in dem ausschließlich ABM-Kräfte beschäftigt werden. Er nimmt faktisch die Funktion wahr, die anderenorts verwaltungsexterne „Beschäftigungsgesellschaften“ innehaben (vgl. *Blanke/Heinelt/Macke* 1987, 314 ff.).

- In *Dortmund* ist für ABM innerhalb der Stadtverwaltung eine „Arbeitsgruppe ABM“ im Personalamt zuständig. Beratungsangebote für „externe“ ABM-Projekte bietet die Koordinationsstelle für örtliche Beschäftigungsinitiativen im Amt für Wirtschaftsförderung. Sie verfügt auch über einen Etat (von 100 000 DM p.a.) zur Finanzierung von Sachkosten für Beschäftigungsprojekte (diese Finanzmittel stehen jedoch nicht nur ABM-finanzierten Projekten zur Verfügung).

<sup>26)</sup> Zu Problemen der Synchronisierung der Mittelbereitstellung durch das Arbeitsamt und die Kommune am Beispiel Münchens vgl. *Breckner u. a.* 1986, 155 ff.



- In *München* ist für die dort quantitativ bedeutsame Förderung von ABM bei Dritten eine Arbeitsgruppe Arbeitsförderungsinitiative in der Hauptabteilung für wirtschaftliche Grundsatzfragen des Planungsreferats konzeptionell zuständig. Die Abwicklung der Förderungsmaßnahmen obliegt den Fachämtern, denen die „externen“ ABM-Projekte von ihrem Inhalt her zuzuordnen sind. Unter Vorsitz des 3. Bürgermeisters existiert ferner ein Beirat aus Vertretern des Planungsreferats, der Stadtratsfraktionen, der Handwerkskammer, des Arbeitsamtes und freier Projekte (z. B. dem ALZ). In diesem Beirat besteht die Möglichkeit, die Durchführung der Förderung (politisch) zu thematisieren. – Für ABM innerhalb der Stadtverwaltung ist ein Sachbearbeiter im Organisationsamt des Personalreferats zuständig.

Bei einigen *Landkreisen* liegt die Koordinierung, wie bei den meisten kreisangehörigen Städten und Gemeinden, beim Haupt- oder Personalamt, oder die Frage der Koordination von ABM ist in Abhängigkeit zu ihren schwerpunktmäßigen Einsatzfeldern gelöst. So liegt sie

- beim *Landkreis Osterholz* bei der Sozial- und Jugendabteilung,
- beim *Landkreis Hannover* bei der Kreisvolkshochschule und
- beim *Landkreis Esslingen* bei der Krankenhausverwaltung (und bei der allg. Verwaltung, jeweils getrennt im Rahmen der laufenden Personalgeschäfte).
- Nur der *Landkreis Marburg-Biedenkopf* hat eigens eine Stabstelle im Personalamt eingerichtet. Daneben existiert dort der Regionale Entwicklungsfonds (REF) Marburg-Biedenkopf. REF berät u. a. auch ABM-finanzierte Projekte und kann ihnen kommunale Fördermittel (1988: 70 000 DM) zur Verfügung stellen.

*Spezielle kommunale Koordinationsstellen für ABM* haben bei der Bedeutung von AB-Maßnahmen für lokale arbeitsmarktpolitische Aktivitäten zum einen die Funktion, in Kooperation mit dem örtlichen Arbeitsamt und (potentiellen) Maßnahmeträgern dieses überregionale Programm auf die örtliche Problem- und Bedarfslage „zuzuschneiden“. Zum anderen können sie die Funktion haben, zusätzliche kommunale Aktivitäten zu initiieren und abzuwickeln, die sich auf Personengruppen, Tätigkeitsfelder und Träger konzentrieren, die von der überregionalen Programmstruktur nicht oder nicht angemessen berücksichtigt werden. Eine Formalisierung von Kooperations- und Koordinationsbeziehungen in Form der Einrichtung solcher kommunaler Verwaltungsstellen ist wichtig für

- eine eindeutige(re) Festlegung von administrativen Zuständigkeiten (gerade in größeren Verwaltungen) und
- die Durchsetzungsfähigkeit verbindlicher Entscheidungen in Akteurskonstellationen, die gerade in diesem Feld instabil und z. T. auch durch Konkurrenz von Maßnahmeträgern geprägt sind.

Dies sind Bedingungen dafür, daß Projekte auf Dauer gesichert und nicht nur Aktivitäten situativ/„fallweise“

ergriffen werden. Dem kommt eine besondere Bedeutung zu, weil eine längerfristige Planung auf Seiten der meisten Maßnahmeträger eingeschränkt ist. Dabei ist unbestritten, daß „... der kleine Dienstweg, der informelle Kreis (wichtig ist) um die Dinge zu bewegen ...“ (wie *Kunert-Schroth u. a.* [1987, 11] im Hinblick auf Aktivitäten gegen Jugendarbeitslosigkeit feststellen). Allerdings reicht es nicht aus, auf „... informelle Gruppen, Zirkel, Kreise, Küchenkabinette etc.“ zu setzen, die „... Freiräume (bieten), in denen zuweilen auch gegen die Dienstvorschriften gedacht wird“ (ebd.) und apodiktisch zu postulieren: „Ob kommunale Anstrengungen die beabsichtigten Wirkungen zeitigen oder nicht, ist weniger von der grundsätzlichen Organisationsform abhängig als vielmehr von der Intensität vorhandener informeller Beziehungen über verschiedene Ämter und Institutionen hinweg“ (ebd.). Denn dabei wird übersehen, daß Akteursnetze sich einer voranschreitenden Entwicklung der Aktivitäten *organisatorisch* anzupassen haben, um sich nicht zu paralysieren.

Innerhalb der Akteurskonstellation kommt der Kooperation zwischen Kommunen bzw. solchen kommunalen Stellen und dem örtlichen Arbeitsamt zweifellos eine zentrale Bedeutung zu. Welche innovativen Aktivitäten dabei entstehen können, wird an folgendem Beispiel deutlich:

Seit 1986 kombiniert das Arbeitsamt *Marburg* mit dem Landkreis Marburg-Biedenkopf modellhaft *ABM und „Hilfe zur Arbeit“* (nach § 19 BSHG)<sup>27)</sup>: Jugendliche Sozialhilfeempfänger können in ABM nach dem Programm „Arbeiten und Lernen“ (20 Wochenstunden Arbeit und 15 Wochenstunden begleitende Qualifikation) auch dann eintreten, wenn sie die Zugangsbedingungen des § 93 Abs. 1 Satz 2 AFG nicht erfüllen, da für sie die Ausnahmeregelung des § 2 Abs. 3 Satz 1 ABM-Anordnung<sup>28)</sup> geltend gemacht wird. Das Arbeitsamt zahlt allerdings bei diesen ABM nur 50% der Personalkosten, die andere Hälfte übernimmt der Landkreis als örtlicher Sozialhilfeträger im Rahmen der „Hilfe zur Arbeit“ (und kann dafür auch noch eine Landesförderung in Anspruch nehmen; vgl. *Heinelt* 1988 d, 42). Die Maßnahme ist nach einem Jahr um sechs Monate zu verlängern. Dadurch kann der beschäftigte (ehemalige) Sozialhilfeempfänger schließlich einen vollen Anspruch auf Unterhaltsgeld bei einer anschließenden Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahme erwerben. Bei einer sechsmonatigen Verlängerung zahlt der Landkreis 60% der Personalkosten. Diese Kombination von ABM und „Hilfe zur Arbeit“ ist nicht nur für die Kommunen fiskalisch besonders „interessant“. Sie eröffnet auch dem Arbeitsamt unter finanzieller Beteiligung der Kommunen die Möglichkeit, eine besondere „Problemgruppe“ mit dem arbeitsmarktpolitischen Instrument „Fortbildung und Umschulung“ überhaupt resp. besser zu erreichen. Und schließlich bietet dieses modellhafte örtliche Programm den Beschäftigten optimale Integrationschancen<sup>29)</sup>.

Die *kommunalen Eigenmittel zur Förderung von ABM* bewegen sich nicht proportional zur Zahl der innerhalb der Kommunalverwaltung beschäftigten ABM-Kräfte. Dies ergibt sich zunächst aus der quantitativ unterschiedlichen Bedeutung der finanziellen Unterstützung von ABM bei „Dritten“. Angaben im einzelnen (vgl. Tab. 9) verdeutlichen jedoch zweierlei:

- Das Gesamtvolumen der Fördermittel ergibt sich aus sehr unterschiedlichen Anteilen von Sach- und Personalkosten. Relativ hohe *Sachkosten*, die bei ABM vom Träger selbst zu übernehmen sind, fallen bei spezifischen Maßnahmen an – nämlich in erster Linie bei Arbeiten im Garten-

<sup>27)</sup> Vgl. dazu Arbeitsamt Marburg: Projekt „Arbeit und Bildung“ für arbeitslose Jugendliche unter 25 Jahre ohne abgeschlossene Ausbildung (vom 25. 11. 1985).

<sup>28)</sup> Dort heißt es (s. o.): „Von der Erfüllung der Voraussetzungen nach § 93 Abs. 1 Satz 2 AFG ist ausnahmsweise ganz oder teilweise abzusehen, sofern dies aus arbeitsmarkt- oder sozialpolitischen Gründen in besonderer Weise geboten ist.“

<sup>29)</sup> Dieses Modell erklärt auch den außerordentlich hohen Anteil von Personen im Programm „Arbeiten und Lernen“ im Arbeitsamtsbezirk Marburg (s. o.). So entfielen auf die 107 ABM-Beschäftigten in der Stadt Marburg fast 60 Jugendliche, die sich in Maßnahmen nach dem Programm „Arbeiten und Lernen“ befanden.

und Landschaftspflegebereich sowie im Hoch- und Tiefbau. Hingegen sind Maßnahmen in den Bereichen Büro und Verwaltung sowie Soziale Dienste mit relativ geringen Sachkosten abzuwickeln. Je nach Schwerpunktsetzung bei den Maßnahmen fallen also unterschiedlich hohe Sachkosten für den Träger an. Da für diese unterschiedlichen Einsatzfelder wie erwähnt vorrangig jeweils unterschiedliche Personengruppen in Frage kommen, führt eine von Seiten der Kommunen fiskalisch motivierte Minimierung der Fördermittel bei den Sachkosten zu selektiven Wirkungen bei den ABM-Kräften<sup>30)</sup>.

- Unterschiedliche Relationen zwischen der Zahl beschäftigter bzw. geförderter ABM-Kräfte und der Höhe der kommunal getragenen *restlichen Personalkosten* ergeben sich sicherlich aus der Struktur der Beschäftigten und damit aus ihrer Bezahlung. Deutlich wird jedoch ein regionales Verteilungsmuster dieser Relation, das darauf zurückzuführen ist, daß die Höchstfördersätze der Bundesanstalt für Arbeit räumlich entsprechend der Höhe der Arbeitslosigkeit differieren. So war in den norddeutschen Arbeitsamtsbezirken und im Arbeitsamtsbezirk Schwandorf im Jahr 1986 für die besonderen Zielgruppen von ABM eine 100-Prozent-Förderung möglich. Dies erklärt, warum die Stadt *München* mit 6,7 Mio. DM mehr als die Hälfte an Personalkosten aufwendete als *Bremen*, jedoch damit nur einen Bruchteil der in Bremen geförderten Zahl von ABM-Kräften mitfinanzieren konnte. Ähnliches gilt für die Stadt *Marburg*, die mit 500 000 DM immerhin die Hälfte der (Rest-)Personalkosten aufbrachte, die *Dortmund* für ABM einsetzte. Daraus wird ersichtlich, daß die Förderung von ABM durch die Kommunen in den Regionen mit einer überdurchschnittlichen Arbeitslosigkeit aufgrund der rechtlich fixierten räumlich unterschiedlichen Höchstfördersätze finanziell erheblich erleichtert ist.

Dadurch, daß die Förderung von Arbeiten im Rahmen von ABM auf Arbeitsamtsbezirke mit hoher Arbeitslosigkeit konzentriert wird<sup>31)</sup>, kann also potentiell durch die örtlichen Arbeitsämter den gerade in diesen Regionen zu beobachtenden Tendenzen einer „Verfestigung“ der Arbeitslosigkeit bei den sog. „Problemgruppen“ entgegengewirkt (*Ducken* 1984, 152)<sup>32)</sup> und im Zusammenwirken mit den Kommunen eine Strukturverbesserung erzielt werden (vgl. *H. Maier* 1983; *Engelen-Kefer* 1985). Ferner wird durch die räumliche Konzentration des Einsatzes dieses Instruments aktiver Arbeitsmarktpolitik – ohne daß dies intendiert ist – ein „regionaler Finanzausgleich“ bewirkt, indem *Beitragszahlungen* von Beschäftigten und ihren Betrieben aus Regionen mit niedriger Arbeitslosigkeit überwiegend in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit fließen<sup>33)</sup>. Wie relevant dies ist, wird daran deutlich, daß 1986 für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen 665 Mio. DM in den Landesarbeitsamtsbezirk Niedersachsen-Bremen flössen (Landesarbeits-

amt Niedersachsen-Bremen, Jahresbericht 1986, Tab. 20). Dies war etwa ein Viertel der Gesamtausgaben der Bundesanstalt für Arbeit für diesen Bereich aktiver Arbeitsmarktpolitik. Davon konnten u. a. 90,5 Mio. DM im Arbeitsamtsbezirk *Leer* ausgegeben werden. Hinzu kamen in diesem Arbeitsamtsbezirk für ABM ca. 9 Mio. DM des Bundes und des Landes Niedersachsen (vgl. *Arbeitsamt Leer*, Jahresbericht 1986, S. 17). Dem steht gegenüber, daß sich sämtliche kommunalen Einnahmen der Stadt *Leer* im gleichen Jahr auf knapp 75,5 Mio. DM beliefen. (Davon entfielen 10,3 Mio. auf die Gewerbesteuer und 11,0 Mio. DM auf den kommunalen Anteil an der Einkommensteuer.)

#### 4.2 Chancen eines zielgerichteten Einsatzes von ABM auf örtlicher Ebene

Die skizzierten Probleme sowohl des örtlichen Arbeitsamtes als auch der unterschiedlichen Träger(gruppen) verweisen auf folgende Bedingungen eines gezielten Einsatzes von ABM, die gerade durch Handeln der Kommunen zu schaffen und zu gewährleisten sind:

1. *Sozialintegrativ wirkende Maßnahmen* für gering qualifizierte und Langzeitarbeitslose setzen voraus, daß Tätigkeitsfelder in den sog. „Außenbereichen“ erschlossen werden. Dafür kommen als Träger Kommunen in Betracht. Sie sind jedoch nur in der Lage, in diesen Tätigkeitsfeldern zahlenmäßig relevante Beschäftigungsmöglichkeiten zu erschließen, wenn es gelingt, den Einsatz von ABM-Kräften z. B. im Garten- und Landschaftspflegebereich vom Ruch der Konkurrenz mit privaten Wirtschaftsunternehmen und dem Ersatz von Planstellen in der Kommunalverwaltung frei zu halten (*Seifen* 1988, 125 u. 127 ff.). Dies erfordert zunächst, daß solche Maßnahmen konzeptionell in einer Weise vorbereitet werden, wie es im Regelfall „im Rahmen der Geschäfte der laufenden Verwaltung“ nicht möglich ist. Außerdem ist bei der Durchführung solcher Maßnahmen eine Betreuung der ABM-Beschäftigten notwendig, die bei einer Integration der Maßnahmen in gegebene Dienststellen an Grenzen stößt. Dies gilt um so mehr, wenn im Rahmen der Maßnahmen Qualifizierungsangebote gemacht werden sollen. Kurz: *Die Kommune muß sich organisatorisch auf die Durchführung Sozialintegrativ wirkender A B-Maßnahmen einstellen.*

2. *Sollen ABM strukturverbessernd wirken, ist eine Planung von Einsatzfeldern nötig, die nicht vom örtlichen Arbeitsamt, sondern von räumlich zuständigen Gebietskörperschaften vorzunehmen ist.* Ihre Beteiligung an der Planung ist auch deswegen erforderlich, weil Maßnahmen in diesem Bereich meist zusätzliche finanzielle Mittel (Sachkosten) voraussetzen (*Seifen* 1988, 125 u. 127 ff.). Beispiele dafür sind die Herrichtung von Gewerbehöfen und Fortbildungseinrichtungen in Bremen (*Bürgerschaftsdrucksache* 11/978, S. 42 ff.).

3. Ähnliches gilt auch für die Konzipierung von ABM, die im Bereich sozialer Dienste anzusiedeln sind und die u. U. durch die experimentelle Erschließung neuer Bedarfssfelder Dauerarbeitsplätze schaffen können (vgl. *Maier* 1982 b). Kommunen sind auch in diesem Einsatzbereich finanziell gefordert: Zum einen durch Komplementärfinanzierung, weil potentielle Träger oft nicht über ausreichende Eigenmittel verfügen, zum anderen aber auch dadurch, daß für erfolgreiche Projekte nach Ablauf der ABM-Finanzierung eine Überführung in eine kommunale Regelförderung (durch Beihilfen) in Aussicht gestellt werden muß.

<sup>30)</sup> Vgl. dazu z. B. die Stadt *Dortmund*, wo im Jahr 1986 weniger für Sachkosten aufgewendet wurde als in der Gemeinde *Westoverledingen* (Arbeitsamtsbezirk *Leer*) – und dies bei einer vielfach höheren Zahl von ABM-Beschäftigten.

<sup>31)</sup> Neben der dargestellten Restriktion des § 91 Abs. 4 AFG und ihrer zielgruppenorientierten Rücknahme entsprechend § 5 Abs. 3 ABM-Anordnung ist dabei auch auf die unterschiedliche Bemessung der Höchstfördersätze nach § 10 Abs. 2 ABM-Anordnung hinzuweisen. Neben diesen rechtlichen Setzungen spielt die Finanzausweisung an die Landesarbeitsämter und von ihnen an die örtlichen Arbeitsämter eine zentrale Rolle bei der regionalen Konzentration des Einsatzes von ABM.

<sup>32)</sup> Zur „regionalen Selektivität“ von ABM vgl. auch *Reissert* 1988, 11 f.

<sup>33)</sup> Vgl. zu den auf Landesarbeitsamtsbezirke bezogenen Salden zwischen Beiträgen an die Bundesanstalt für Arbeit und Ausgaben für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik *Reissert* 1988, 23 ff.

4. Auch bei *ABM-Projekten*, die für die zugewiesenen Arbeitslosen vorrangig einer tätigkeitsbezogenen *Qualifizierung* dienen können, ist das örtliche Arbeitsamt nicht zuletzt auf Unterstützung durch die Kommunen angewiesen (vgl. Maier 1982 b). Dies gilt im Hinblick auf die vielfältigen Beschäftigungsmöglichkeiten in einer Kommunalverwaltung, aber auch für die Komplementärfinanzierung von Maßnahmen bei anderen Trägern.

Abschließend sei vor einer Überschätzung der arbeitsmarktpolitischen Funktionen des Instruments ABM – und des sog. „2. Arbeitsmarktes“ insgesamt – gewarnt:

- Dauerarbeitsplätze werden unmittelbar nur in wenigen Fällen geschaffen (bei etwa 10% der Fälle; vgl. Seilin/Spitznagel 1988, 488).
- Unmittelbar wirksame qualifikatorische Effekte („training on the job“) stellen sich nur bei bestimmten Personengruppen (und Maßnahmen) ein.
- In der überwiegenden Mehrzahl der Fälle führen ABM zu einer Unterbrechung von Langzeitarbeitslosigkeit oder sind Bestandteil einer instabilen Erwerbsbiographie (vgl. Büchtemann 1984).

Gleichwohl sollten die genannten Funktionen von ABM nicht unterbewertet werden, wenn sie Bestandteil einer lokalen Politik sind, durch die soziale Marginalisierungstendenzen verhindert oder zumindest gebrochen werden. Wesentliches Kennzeichen einer solchen Orientierung wäre es, die bloß *passive* Existenzsicherung von Arbeitslosen aufzugeben und auf der kleinräumigen lokalen Ebene Integrationschancen für Menschen zu schaffen, die nicht nur nicht in den Arbeitsmarkt eingegliedert werden, sondern auch andere Zugänge zum gesellschaftlichen Leben verlieren (z. B. Armut infolge von Ausgrenzung aus dem Leistungsbezug beim Arbeitsamt). Auch wenn *unmittelbar* beschäftigungswirksame Effekte als begrenzt einzuschätzen sind, so liegt die Bedeutung einer *lokalen Politik gegen Marginalisierung* darin, daß sie Möglichkeiten einer sozialen Reintegration erhält oder schafft und damit die Basis für eine auch ökonomische Reintegration der von der Beschäftigungskrise dauerhaft Betroffenen bildet.

## Literatur

- Blanke, Bernhard/Heimelt, Hubert/Macke, Carl-Wilhelm, 1987: Großstadt und Arbeitslosigkeit. Ein Problemsyndrom im Netz lokaler Sozialpolitik (Studien zur Sozialwissenschaft 73), Opladen.
- Breckner, Ingrid/Bruhns, Kirsten/Hemmer, Christiane/Schmals, Klaus M., 1987: Wissenschaftliche Begleituntersuchung zum Programm „Zweiter Arbeitsmarkt München“ (Arbeitsbericht zur Stadtentwicklung 20, hg.vom Referat für Stadtplanung und Bauordnung der Landeshauptstadt München), München.
- Büchtemann, Christoph F., 1984: Massenarbeitslosigkeit und „aktive Arbeitsmarktpolitik“, in: WSI-Mitteilungen 10/1984, S. 587-595.
- Bürgerschaftsdrucksache 11/978 der Bremischen Bürgerschaft, 1987: Bericht über Erfahrungen und Chancen zur Weiterentwicklung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Förderung örtlicher Beschäftigungsinitiativen, Bremen (16. 6. 1987).
- Ducken, Thea, 1984: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – ein beschäftigungspolitisches Instrument? Frankfurt.
- Eberwein, Wilhelm/Tholen, Jochen, 1985: Arbeitsvermittlung und -beratung in den Arbeitsämtern und die Diskussion um das „Vermittlungsmonopol“, in: Soziale Sicherheit 5/1985, S. 146-152.
- Eberwein, Wilhelm/Tholen, Jochen, 1986: Öffentliche Arbeitsvermittlung als politisch-sozialer Prozeß. Über die Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Arbeitsmarktpolitik am Beispiel der Region Bremen (Forschungsberichte der Zentralen wissenschaftlichen Einrichtung „Arbeit und Betrieb“ der Universität Bremen), Bremen.
- Engelen-Kefer, Ursula, 1985: Aktive Arbeitsmarktpolitik – Regionale Strategien zum Abbau der Arbeitslosigkeit, in: Arbeit und Beruf 4/1985, S. 97-98.
- Garlichs, Dietrich/Maier, Friederike, 1982: Die arbeitsmarktpolitische Wirksamkeit der beruflichen Weiterbildung, in: Scharpf u. a. (Hg.): Aktive Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt/M., S. 89-118.
- Heinelt, Hubert, 1988 b: Struktur der Arbeitslosigkeit und soziale Merkmale der Arbeitslosen in den Arbeitsamtsbezirken Bremen, Dortmund, Göppingen, Hannover, Leer, Marburg, München und Schwandorf (Diskussionspapiere und Materialien aus dem Forschungsschwerpunkt Sozialpolitik 24), Hannover.
- Heinelt, Hubert, 1988 c: Entwicklung und Struktur von Empfängern laufender Hilfe zum Lebensunterhalt in ausgewählten Städten und Landkreisen (Diskussionspapiere und Materialien aus dem Forschungsschwerpunkt Sozialpolitik 25), Hannover.
- Heinelt, Hubert, 1988 d: Kommunen und Arbeitslosigkeit. Finanzielle Belastungen sowie arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Aktivitäten. Ergebnisse einer schriftlichen Befragung (Diskussionspapiere und Materialien aus dem Forschungsschwerpunkt Sozialpolitik 27), Hannover.
- Hellmich, Andrea, 1982: Arbeitsmarkt und sozialpolitische Effekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, in: WSI-Mitteilungen 2/1982, S. 113-123.
- Kunert-Schroth, Heidrun/Rauch, Nizan/Siewert, H.-Jörg, 1987: Jugendarbeitslosigkeit – lokale Ausprägungen und kommunale Strategien. Eine empirische Untersuchung in zehn Städten, Berlin.
- Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen, 1988: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als beschäftigungspolitisches Instrument. Ergebnisse einer empirischen Untersuchung im LAA NRW (Aktuelles aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, hrsg. vom Referat für Arbeitsmarkt und Berufsforschung des Landesarbeitsamts Nordrhein-Westfalen), Düsseldorf.
- Lill, Dagmar, 1987: ABM-Politik im Lande Bremen – Konzept und Strukturen, in: Mitteilungsblatt der Zentralen wissenschaftlichen Einrichtung „Arbeit und Betrieb“ der Universität Bremen 18, S. 39-49.
- Maier, Friederike, 1983: Handlungsmöglichkeiten lokaler Arbeitsmarktpolitik (WZB-Diskussionspapier IIM/LMP 83-5), Berlin.
- Maier, Hans E., 1982 a: Experimentelle Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Fallstudien zum Einsatz von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bei kleinen freien Trägern (WZB-Diskussionspapier IIM/LMP 82-20), Berlin.
- Maier, Hans E., 1982 b: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als Instrument aktiver Arbeitsmarktpolitik, in: Scharpf, Fritz et al. (Hg.): Aktive Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt/M., S. 119-140.
- Maier, Hans E., 1982 c: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zur Verbesserung der sozialen Dienste und der sozialen Infrastruktur, in: Scharpf, Fritz W. et al.: Implementationsprobleme offensiver Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt/M./New York, S. 209-268.
- Maier, Hans E., 1983: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als regional differenziertes Instrument der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, in: Garlichs, D./Maier, F./Semlinger, K. (Hg.): Regionalisierte Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Frankfurt/M./New York, S. 214-238.

- Reissert, Bernd*, 1988: Regionale Inzidenz der Arbeitsmarktpolitik und ihrer Finanzierung (WZB-Diskussionspapier IFS I 88-18), Berlin.
- Schmid, Günther*, 1987: Handlungsspielräume der Arbeitsämter beim Einsatz operativer Arbeitsförderungsmaßnahmen, in: Peter Hurler/Martin Pfaff (Hrsg.): Lokale Arbeitsmarktpolitik, Berlin, S. 31-56.
- Seifen, Hartmut*, 1988: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen Beschäftigungspolitische Lückenbüßer für Krisenregionen? in: Sozialer Fortschritt 6/1988, S. 121-128.
- Sellin, Christine/Spitznagel, Eugen*, 1988: Chancen, Risiken, Probleme und Expansionspotentiale von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) aus der Sicht von Maßnahmeträgern. Ergebnisse einer Befragung, in: MittAB 4/1988, S. 483-497.
- Spitznagel, Eugen*, 1982: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM). Beschäftigungswirkung, Zielgruppenorientierung und gesamtfiskalischer Kostenvergleich, in: Mertens, Dieter (Hg.): Konzepte der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 70), Nürnberg, S. 278-285.
- Spitznagel, Eugen*, 1985: Über ABM zurück ins Arbeitsleben? in: materialien aktuell 1/1985.
- Votteler, M. W. R.*, 1984: Die prinzipielle Eignung von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung als Instrument der Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt.
- Webber, Douglas*, 1982: Zwischen programmatischem Anspruch und politischer Praxis: Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland von 1974 bis 1982, in: MittAB 3/82, S. 261-275.
- Webber, Douglas*, 1987: Eine Wende in der deutschen Arbeitsmarktpolitik? Sozialliberale und christlich-liberale Antworten auf die Beschäftigungskrise, in: A. Abromeit/B. Blanke (Hg.): Arbeitsmarkt, Arbeitsbeziehungen und Politik in den 80er Jahren (Leviathan-Sonderheft 8), Opladen, S. 74-85.